



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA) E DO
ORÇAMENTO NO GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE: DESAFIOS PARA A
TRANSPARÊNCIA.**

CIRO BRASIL DE ANDRADE

SÃO CRISTÓVÃO - SERGIPE

2017

CIRO BRASIL DE ANDRADE

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA) E DO
ORÇAMENTO NO GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE: DESAFIOS PARA A
TRANSPARÊNCIA.**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

SÃO CRISTÓVÃO - SERGIPE

2017

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

A543m	<p>Andrade, Ciro Brasil de</p> <p>Monitoramento e avaliação do plano plurianual (PPA) e do orçamento do governo do estado de Sergipe: desafios para a transparência / Ciro Brasil de Andrade ; orientador Napoleão dos Santos Queiroz - São Cristóvão, 2016.</p> <p>146 f. : il.</p> <p>Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Sergipe, 2016.</p> <p>1. Administração pública. 2. Orçamento. I. Queiroz, Napoleão dos Santos, orient. II. Título.</p> <p>CDU 35:336.14(813.7)</p>
-------	--



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL (TCF)

MESTRANDO (A): CIRO BRASIL DE ANDRADE – MATRÍCULA: 201421002627

TÍTULO FINAL DO TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL:

“MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA) E DO ORÇAMENTO NO GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE: DESAFIOS PARA A TRANSPARÊNCIA.”.

DATA DA DEFESA: 20/12/2016

HORÁRIO: 10:00

EXAMINADORES:

Membro Presidente –Prof. Dr. Napoleão dos Santos Queiroz (PROFIAP/UFS)

Membro Interno –Prof. Dr. Kleber Fernandes de Oliveira (PROFIAP/UFS) e

Membro Externo ao Programa - Prof. Dr. Marco Antônio Jorge (UFS)

PARECER CONCLUSIVO: Depois de avaliarmos o Trabalho de Conclusão Final (TCF), intitulado: “MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA) E DO ORÇAMENTO NO GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE: DESAFIOS PARA A TRANSPARÊNCIA.” e realizados os ritos acadêmicos da defesa, em que o(a) candidato(a) apresentou em sessão pública seu TCF e respondeu às nossas observações críticas, nós, os examinadores, atribuímos, em sessão privada, conceito:

[☒] APROVADO(A)

[☐] REPROVADO(A), na disciplina TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL (TCF), em conformidade com o disposto na Resolução Nº 20/2015/CONEP.

“Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos”, São Cristóvão/SE, 20 de dezembro de 2016.

Orientador(a)

Membro Interno- PROFIAP/UFS

Membro-Externo ao PROFIAP/UFS

Aluno(a) do PROFIAP/UFS

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela benção da vida. Aos meus pais, meus grandes mestres na vida. À Marla e ao pequeno Luca, que me dão amparo e me inspiram a ser uma pessoa melhor. Ao Estado brasileiro, que me propiciou o mestrado. Ao Professor Napoleão, que lutou pela implantação do curso e que, com cordialidade, me orientou. Aos Professores Kleber e Marco Antônio, por toda orientação na qualificação e na defesa. À Andrea, parceira de curso, que desde a seleção me incentivou. Aos colegas de curso, que foram grandes cúmplices e amigos nesta conquista.

RESUMO

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento são os alicerces do planejamento estatal no Brasil. Ter acesso a dados e informações que permitam acompanhar a implementação das políticas públicas neles previstas é um direito do cidadão, o qual nem sempre é respeitado. Este trabalho é um estudo de caso, de cunho qualitativo, cujo objetivo é investigar se os instrumentos de Monitoramento e Avaliação (M&A) do Planejamento Orçamentário (PPA, LDO e Orçamento), adotados pelo Governo do Estado de Sergipe, são acessíveis e úteis para que o cidadão possa acompanhar a implementação dos programas e ações governamentais – atendendo, assim, aos requisitos de transparência da Lei de Acesso à Informação - LAI. O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas com atores-chave no processo de planejamento, utilizando-se da análise de conteúdo de Bardin para tratamento dos dados. O referencial teórico discutiu a questão da transparência, assimetria de informação – com ênfase à Teoria da Agência – e conceitos de monitoramento e de avaliação no contexto das políticas públicas. A conclusão é de que os instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário ainda são incipientes, herméticos e pouco acessíveis, com predominância de um viés financeiro e fiscal. Não cumprindo, assim, plenamente, às exigências de transparência da LAI. Também ficou evidente que as práticas de M&A e de transparência são prejudicadas pelo baixo grau de consolidação do arranjo institucional de planejamento no Governo do Estado. Ao final, são apresentadas algumas propostas para maior efetivação dessas práticas no âmbito do planejamento governamental.

Palavras-chave: Transparência, Plano Plurianual, Orçamento, Sergipe, Lei de Acesso à Informação, Monitoramento e Avaliação.

ABSTRACT

The Multiyear Plan, the Budgetary Guidelines Law and the Annual Budget are the foundation of state planning in Brazil. Access to data and information to accompany the implementation of public policies envisaged in them is a citizen's right, which is not always respected. This work is a qualitative case study, whose objective is to investigate whether the Monitoring and Evaluation (M & E) instruments of budgetary planning (Multiyear Plan, Budgetary Guidelines Law and Annual Budget), adopted by the Government of the State of Sergipe, are accessible and useful so that the citizen can follow the implementation of government programs and actions - thus meeting the transparency requirements of the Law on Access to Information (LAI). The work was developed through bibliographical research, documentary and interviews with key actors in the planning process, using Bardin content analysis for data treatment. The theoretical framework discussed the issue of transparency, information asymmetry - with emphasis on Agency Theory - and monitoring and evaluation concepts in the context of public policies. The conclusion is that the M & E instruments of budget planning are still incipient, hermetic and not very accessible, with a predominance of a financial and fiscal bias. Thus, it does not fully meet LAI's transparency requirements. It was also evident that M & E and transparency practices are hampered by the low degree of consolidation of the institutional planning arrangement in the State Government. At the end, some proposals are presented for the greater effectiveness of these practices within the scope of governmental planning.

Keywords: Transparency, Multiyear Plan, Annual Budget, Sergipe, Law on Access to Information, Monitoring and Evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Atores entrevistados.....	51
Figura 2 – Esquematização do modelo de pesquisa	55
Figura 3 – Detalhamento da apresentação dos resultados de pesquisas	56
Figura 4 - Resumo dos principais “Planos” governamentais, com os respectivos instrumentos de M&A, órgão responsável e nível de acessibilidade ao público.....	73
Figura 5 – Fases do Ciclo de Planejamento	74

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Servidores de nível superior nos órgãos da administração direta, excluídos os das áreas jurídica, de auditoria fiscal, saúde, educação e segurança pública.....	60
Gráfico 2 – Média Geral dos órgãos nos Indicadores do IQGO – 2015.....	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Visão geral da Teoria da Agência.....	26
Quadro 2- Relação agente e principal.....	29
Quadro 3 - Resumo da literatura analisada como Estado da Arte.....	40
Quadro 4 – Capítulos e principais etapas do Relatório de Gestão.....	54
Quadro 5 – Evolução dos Órgãos de Planejamento no Governo de Sergipe ao longo do tempo.....	58
Quadro 6: Dimensões, Indicadores e Fórmulas do Índice de Qualidade na Gestão Orçamentária – IQGO.....	86
O Quadro 7 – Exemplo de agrupamento de componentes das entrevistas por categoria de análise.	91
Quadro 8 – Percepção dos entrevistados sobre os atuais instrumentos de informação e documentos disponibilizados para M&A do PPA e do Orçamento do Governo do Estado.....	93
Quadro 9 – Percepção dos entrevistados sobre o estímulo do governo estadual a mecanismos de participação social “direta” que auxiliem o controle e a transparência na implementação dos programas e ações governamentais.....	94
Quadro 10 - Sugestões dos entrevistados para melhoria nos instrumentos e na transparência do Governo do Estado, no acompanhamento das ações previstas no PPA e no Orçamento.....	96
Quadro 11 - Conclusões dos Eixos 1 e 2 de análise da transparência nos instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário	106
Quadro 12 - Conclusões do Eixo 3 de análise da transparência nos instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário	108
Quadro 13 – Propostas para institucionalização da transparência e das práticas de Monitoramento e Avaliação no arranjo de Planejamento do Governo do Estado, por blocos.....	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Servidores da SEPLAG por setores e áreas de atuação- outubro de 2016.....	59
--	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AEI	Avaliação Executiva de Indicadores
APO	Acerto no Planejamento Orçamentário
ASCOM	Assessoria de Comunicação
ASPLAN	Assessoria de Planejamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CEAC	Centros de Atendimento ao Cidadão
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGU	Controladoria-Geral da União
CONDESE	Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe
CP	Entrevistados conselheiros de políticas públicas
CRAFI	Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Sergipe
DAF	Departamento de Administração e Finanças
DESENVOLVER-SE	Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo para Sergipe
EFN	Execução Financeira Total
EFS	Execução Física Total
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EQO	Exequibilidade Orçamentária
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
EX	Entrevistados servidores da área de planejamento ou controle interno do Executivo
FAPITEC	Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe
FEO	Foco na Execução Orçamentária
FNM	Foco na Missão
FUNDEPLAN	Fundação Estadual de Planejamento, Pesquisa e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IESAP	Instituto de Estudos Econômicos e Sociais Aplicados
i-Gesp	Sistema de Gestão Pública Integrado
INEP	Instituto de Economia e Pesquisa
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IQGO	Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES (CONTINUAÇÃO)

LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
M&A	Monitoramento e Avaliação
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PE	Plano Estratégico
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPA	Plano Plurianual
PPA-P	Plano Plurianual Participativo
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SEPLAG	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento, Habitação e do Desenvolvimento Urbano
SEPLANTEC	Secretaria de Estado do Planejamento, Ciência e Tecnologia
SGCC	Superintendência de Compras Centralizadas
SGRH	Superintendência Geral de Recursos Humanos
SIC	Serviços de Informação ao Cidadão
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SPEO	Superintendência de Planejamento Econômico e Orçamento
SUMOG	Superintendência de Modernização da Gestão e Atendimento ao Cidadão
SUPAT	Superintendência de Gestão do Patrimônio do Estado
SUPES	Superintendência de Estudos e Pesquisas
TC	Entrevistados servidores do Tribunal de Contas do Estado
TCE	Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 Transparência na administração pública brasileira	18
2.2 Assimetria de informação e Teoria da Agência na relação entre o Estado e o cidadão.....	20
2.3 Monitoramento e Avaliação (M&A): elementos conceituais e o ciclo das políticas públicas.....	30
2.4 Estado da Arte	33
3. METODOLOGIA	42
3.1 Caracterização da Pesquisa	42
3.2 Questões de Pesquisa.....	45
3.3 Definições de Termos e Variáveis.....	46
3.4 Métodos e instrumentos de Pesquisa.....	48
3.5 Tratamento e Análise dos Dados.....	52
4. RESULTADOS DE PESQUISA.....	56
4.1 Evolução do Arranjo Institucional de Planejamento no Governo do Estado de Sergipe.....	57
4.2 A transparência no Brasil e a proposta de um modelo de análise.....	62
4.3 Levantamento das práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A) do Planejamento Orçamentário.....	72
4.4 A percepção de atores-chave sobre a transparência governamental na implementação do Planejamento Orçamentário	90
4.5 Confronto das práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A) com modelo de análise da transparência	98
5. CONCLUSÕES.....	109
5.1 Respondendo às Questões de Pesquisa	109
5.2 Propostas para institucionalização da transparência e das práticas de Monitoramento e Avaliação no Arranjo de Planejamento do Governo do Estado.....	112
5.3 Limitações do Estudo	125
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	129

APÊNDICE.....	138
Roteiro de entrevista.....	138
ANEXO	139
Modelo de Relatório do Índice de Qualidade na Gestão Orçamentária – IQGO.....	139

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira vem de uma longa tradição de centralismo e hermetismo em suas ações, algo que só começou a mudar a partir da Constituição Federal de 1988. Esta consagrou o acesso às informações públicas como um dos direitos fundamentais do indivíduo e o princípio da publicidade como um dos pilares da administração pública.

O acesso à informação pública deve ser a regra adotada pelo Estado brasileiro, o sigilo uma exceção. O respeito a esse direito é requisito fundamental para consolidação de um Estado transparente e democrático.

No Brasil, vem ocorrendo, de forma paulatina, uma “abertura” do Estado nesse sentido e, aos poucos, gestores e servidores públicos melhor compreendem e se sensibilizam pelo direito de o cidadão ter acesso às informações e aos dados de natureza pública. Contudo, esse processo não é homogêneo e, especialmente nas unidades subnacionais, ainda há uma imensa resistência de muitos órgãos públicos em fornecer informações públicas a quem requisite.

Foi necessário instituir a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), para detalhar e garantir mecanismos de implementação desse direito constitucional. A nova lei consagra o conceito da transparência ativa: a administração pública não pode apenas ser reativa às demandas por informação, tem que divulgá-las proativamente, notadamente as mais estratégicas, atinentes às suas instituições e políticas públicas. Dentre essas informações, estão as referentes ao acompanhamento de seus programas, ações, projetos e obras.

Tal exigência coloca em questão a maneira a qual vem sendo feito o Monitoramento e Avaliação (M&A) dos instrumentos de Planejamento Orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento, que são justamente as peças basilares para o planejamento e organização dos programas, ações, projetos e obras governamentais. E principalmente: essas informações de M&A são acessíveis à população? Como o cidadão pode acompanhar a execução e o cumprimento das metas previstas por meio dos programas do PPA e das ações do Orçamento?

Num momento em que a sociedade brasileira vive uma crise econômica, política e institucional, a discussão da reforma do Estado emerge com força mais uma vez. Apesar de muitas incertezas sobre quais caminhos traçar nesse sentido, quaisquer que sejam as respostas, elas deverão passar por mais transparência nas ações governamentais e por um modelo de governança mais compartilhada com a sociedade.

Nesse cenário, retirar da penumbra os instrumentos de Planejamento Orçamentário (PPA, LDO e LOA) é essencial para se repensar o país. Mesmo com todos seus defeitos e anacronismos, são peças basilares em que os diferentes governos pactuam suas propostas e entregas à sociedade. As prioridades do Estado brasileiro e dos diferentes governos, de qualquer ente federativo, são escancaradas nesses instrumentos.

Quando um cidadão tem a chance de ter acesso e compreender esses instrumentos, seja participando da elaboração dos mesmos ou então monitorando sua implementação, ganha um importante recurso de controle social sobre seu governante. Ao se diminuir a assimetria de informação acerca da execução dos principais programas e ações de um governo, o cidadão tem mais recursos para fiscalizar a atuação do político governante.

Todavia, na realidade brasileira, sobretudo em relação aos governos estaduais e municipais, um cidadão terá imensa dificuldade de acesso às informações sobre a implementação dos programas e ações de seu governo local. Com certo esforço, quando muito, conseguirá ininteligíveis informações de cunho fiscal e financeiro.

A proposta deste trabalho é um estudo de caso de cunho qualitativo que tem como objetivo geral investigar se os mecanismos de M&A do Planejamento Orçamentário, adotados pelo Governo do Estado de Sergipe, são acessíveis e úteis para que o cidadão possa acompanhar a implementação dos programas e ações do governo – atendendo, assim, aos requisitos de transparência governamental da LAI.

De modo mais específico, o trabalho se propõe a responder as seguintes perguntas: como vem sendo feito o M&A do PPA e do Orçamento? O M&A praticado cumpre os requisitos de transparência ativa da LAI? O que pode ser feito para melhorar esta sistemática de modo a adequá-la à LAI e para que seja útil ao controle social?

A partir dessas indagações, os objetivos específicos do presente do trabalho são:

- Levantar quais são e como se processam as práticas de M&A dos instrumentos de Planejamento Orçamentário (PPA, LDO e Orçamento) do Governo de Sergipe;
- Cotejar essas práticas de M&A com o preceito da LAI — dar ampla divulgação (transparência ativa) ao andamento e resultados dos programas, ações, projetos do governo;
- Sugerir melhorias nestas práticas, de modo a adequá-las à LAI, aprimorando, assim, a transparência e o controle social do Governo do Estado.

No capítulo dois deste trabalho, é feita uma revisão teórica sobre a literatura referente à transparência e acesso à informação, além de serem trabalhados alguns conceitos úteis ao

estudo, como os de monitoramento e avaliação no ciclo de políticas públicas e o da assimetria de informação, incluindo a Teoria da Agência, entre o Estado e o cidadão. Em sequência, no terceiro capítulo, são apresentados os detalhes metodológicos da pesquisa.

O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa, divididos em cinco seções. A começar por uma reflexão sobre a evolução do arranjo institucional de planejamento no Poder Executivo Sergipano, tema que finda repercutindo na questão do M&A e da transparência das políticas públicas.

Em seguida, é apresentado o marco regulatório da transparência no Brasil e o modelo de análise, usado para avaliar se as práticas de M&A do PPA e do Orçamento do Governo se enquadram aos preceitos de transparência da LAI.

Ao que se sucede, apresenta-se um panorama das principais práticas e produtos de M&A do Planejamento Orçamentário, adotadas pelo Governo de Sergipe, nos dois últimos ciclos de planejamento. Inclui-se a percepção de alguns atores-chave no processo de planejamento, colhida em entrevista semiestruturada, sobre a transparência e utilidade dessas práticas para o controle social. Na última seção do capítulo, são confrontadas as práticas de M&A com o modelo de análise da transparência, apresentado na segunda seção do capítulo.

No quinto e derradeiro capítulo, são apresentadas as respostas às questões de pesquisa, algumas proposições para institucionalização da transparência e das práticas de M&A no arranjo de planejamento governamental do Estado, as limitações do estudo e as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta etapa é abordado o referencial teórico do Trabalho, explorando a questão da transparência na administração pública brasileira, a questão da assimetria da informação e Teoria da Agência na relação entre o Estado e o Cidadão, a conceituação de monitoramento e avaliação no contexto do ciclo das políticas públicas, e, por fim, o Estado da Arte, em que busca-se os mais recentes estudos de casos e pesquisas relacionados aos temas do Trabalho.

2.1 A transparência na administração pública brasileira

Para Bobbio (1994, *apud* CORRÊA e SPINELLI, 2011, p.1), “... a democracia é o exercício do poder público em público”. Essa afirmação evidencia o quão crucial a questão do acesso à informação governamental é para a democracia. Em países com democracias mais estruturadas, existem políticas informacionais institucionalizadas, de modo a garantir o direito do cidadão à informação governamental, facilitando o controle do Estado pela sociedade civil.

Quando o acesso à informação é exercido de forma livre e transparente, protege o cidadão de ações indevidas e arbitrárias dos governos, além de ser elemento fundamental “para participação do cidadão e de grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública e, portanto, para uma democracia mais efetiva” (FREY, 2002, p. 377).

Segundo Gomes Canotilho (1997, p. 234, *apud* FREY, 2002), o direito à informação compreende três espécies: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado.

O acesso à informação, inclusive, é reconhecido como um dos direitos humanos básicos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU)¹, aprovada em 1948, que em seu artigo 19 expressa:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ONU, 1948)

¹ Também foi reconhecido como direito fundamental pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU em 1966.

Esse direito se consolidou e evoluiu na comunidade internacional ao longo dos anos e sofreu grande influência de alguns eventos, como a democratização de vários países, deflagrados a partir da década de noventa, e a revolução nas tecnologias de informação e comunicação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU, 2013).

Vive-se a era da sociedade da informação, em que a informação ganha cada vez mais importância como fator de produção (CASTELLS, 2016). Neste contexto, ganha ainda mais importância o papel do Estado como gestor de informações públicas, e também o direito do cidadão de ter acesso a essas informações, como elemento de fortalecimento democrático (FREY, 2002).

Nesse aspecto, percebe-se, ao longo do tempo, um aprofundamento do entendimento do direito de acesso à informação, que deixa mais evidente o direito do cidadão ter acesso à informação estatal e a obrigação do Estado em garantir esse direito.

Dois atos internacionais contemporâneos, dos quais o Brasil é signatário, ilustram bem essas características: a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (Item 4) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Artigos 10 e 13), como se pode observar abaixo:

Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, Item 4:

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas. (ORGANIZAÇÕES DOS ESTADOS AMERICANOS, 2000)

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, Artigos 10 e 13:

Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...) (ONU, 2003, *apud* CGU, 2013)

Tamanha foi a relevância que o direito de acesso à informação adquiriu na sociedade moderna, que o número de países que adotaram leis para regulamentar a questão subiu de treze, em 1990, para cerca de noventa, até 2013 (CGU, 2013).

O Estado brasileiro vem de uma longa tradição de hermetismo e centralização da informação. Em seu estudo sobre o tema, Jardim (1999) trabalha com uma dialética entre um Estado opaco e um Estado transparente, sendo que “o Estado brasileiro desde sua invenção, em sentido estrito”, no séc. XIX, “teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos” (JARDIM, 1999, p. 21).

Para o referido autor, essa opacidade informacional contribui para a hegemonia de determinadas classes ou frações de classe “dominantes” no poder do Estado, em detrimento de outros grupos “dominados”, os quais têm reduzido acesso à informação governamental (JARDIM, 1999, p. 21).

Foi no contexto de abertura política no país, a partir de 1985, e da consagração dos direitos civis e sociais na Constituição Federal de 1988, que o Estado brasileiro começou a se tornar mais transparente e acessível ao cidadão.

Mesmo com os avanços constitucionais, todavia, ainda prevalecia – e prevalece - no serviço público, uma cultura política e burocrática de restrição ao acesso às informações governamentais, sobretudo nos estados e municípios. Reverter essa cultura e tornar os instrumentos de prestação de contas e de M&A das políticas públicas mais acessíveis à população - tanto em termos de posse, mas principalmente em termos de qualidade da informação - é um dos desafios que se impõe ao serviço público brasileiro neste início de século.

Vinte anos depois da Constituição, o advento da LAI foi um marco na sociedade e na administração pública brasileira, ao trazer todo um arcabouço legal infraconstitucional para dar suporte a uma política estatal de promoção do acesso à informação.

Mais do que garantir o acesso às informações de interesse particular, o grande legado da LAI foi garantir o acesso às informações de interesse coletivo ou geral, inclusive por meio da transparência ativa. Fornecem-se, assim, elementos que ajudam o Estado brasileiro a ter uma governança mais efetiva e compartilhada com a sociedade, como requerem os tempos atuais.

2.2 Assimetria de informação e Teoria da Agência na relação entre o Estado e o cidadão

A questão da transparência do Estado está intimamente ligada ao tema da assimetria de informação entre o Estado e o cidadão e ao tema da responsabilização (*accountability*) dos agentes políticos e burocráticos.

Nesta seção, é feita uma breve revisão sobre o conceito da assimetria da informação, explicando os dilemas da seleção adversa e do risco moral, e sobre a origem da Teoria da Agência (ou do agente-principal).

A teoria do agente-principal utiliza os pressupostos teóricos dos mercados incompletos e da informação imperfeita. Não existe um mercado completo e perfeito, com ampla concorrência, sem custos de transação, sem externalidades, com informações perfeitas e todas as demais condições para uma alocação de recursos otimizada - o que seria o ideal do modelo econômico neoclássico.

Na realidade, os mercados convivem, em maior ou menor grau, com diferentes tipos de falhas. E o tema da assimetria de informação tem sido uma das falhas mais estudadas na teoria econômica moderna. A assimetria de informação ocorre, em diversas situações da vida, quando um participante de uma transação sabe mais do que o outro em relação ao assunto em questão (MANKIW, 1999).

Akerlof (1970) foi um dos pioneiros nessa discussão com o seu clássico “O Mercado de Limões”. Nessa obra, o autor explora o mercado de carros usados para exemplificar o quanto a assimetria de informações, nesse caso relacionada à qualidade de um produto, pode ser prejudicial aos mercados e à sociedade.

O termo “limão” é uma expressão norte-americana para se referir aos carros usados que vêm com problemas – algo como adquirir um “abacaxi”, em português. O risco do consumidor adquirir um desses carros “limão” é muito grande, já que ele vai possuir muito menos informações do que os vendedores, sobre quais carros têm problemas (os “limões”).

A assimetria de informação entre o consumidor e o vendedor finda sendo maléfica para o mercado de carros usados, na medida em que gera uma desconfiança do consumidor, que, por conseguinte, estará disposto a desembolsar menos por um carro, de modo a compensar o risco de ser surpreendido com a aquisição de um carro ruim.

Isso, por sua vez, desestimula quem quiser vender um carro usado em bom estado de conservação, já que o mercado estará pagando um preço abaixo do que o carro efetivamente vale. Em consequência, aumenta-se a concentração de carros ruins no mercado, gerando um espiral maléfico no mercado: mais carros ruins, mais desconfiança.

Em suma: dá-se uma externalidade, já que a atuação dos vendedores ruins “afeta as percepções dos compradores sobre a qualidade média dos automóveis” (VARIAN, 2000, *apud* MACIEL, 2013, p.66).

Essa situação é denominada um problema de seleção adversa (AKERLOF, 1970). Ela acontece quando, por causa de uma assimetria de informação, uma das partes envolvidas em uma transação não consegue, antes de celebrar um acordo, identificar com clareza algum aspecto importante da transação ou do “jogo” – como a qualidade de um produto, a idoneidade de uma pessoa, a produtividade de um trabalhador etc. Um exemplo clássico da literatura sobre o assunto, é a contratação de um plano de saúde por uma pessoa que omite doenças e maus hábitos e acaba onerando os custos do plano para as pessoas menos propícias a riscos e doenças. A seleção adversa acaba gerando situações não desejadas no mercado e na sociedade, que findam não funcionando tão bem quanto poderiam, se não houvesse o problema.

A assimetria de informação também gera outro problema: o risco moral, *moral hazard* (ARROW, 1963), situação que ocorre quando uma pessoa ou organização desempenha uma tarefa como representante de outra pessoa ou organização. Ambos querem maximizar seus ganhos sempre que possível. Justamente por isso, o contratado, para desempenhar a tarefa pela outra pessoa, vai ter motivações próprias e nem sempre vai agir sob o interesse do contratante. Como o contratante não consegue monitorar integralmente os comportamentos do contratado, esse último tende a ter um desempenho abaixo do que o contratante deseja. É o risco moral de se ter um comportamento inadequado por parte do contratado (MANKIW, 1999, p.585).

Ocorre quando, por exemplo, depois de adquirir um seguro para um determinado bem, a pessoa fica desleixada no cuidado dele. Como a seguradora não consegue monitorar todos os comportamentos de risco de uma pessoa, isso acaba elevando o preço médio do seguro para todas as pessoas. Ou, então, quando um servidor público, depois de uma rigorosa seleção e estágio probatório, piora seu comportamento e produtividade.

Essa é a típica situação que caracteriza a Teoria da Agência. Sem explicitamente estudar a relação de agenciamento, muito da literatura sobre problemas de risco moral está preocupada com os problemas surgidos do agenciamento (ROSS, 1973).

A Teoria da Agência tem como foco de estudo esses possíveis conflitos de interesse que ocorrem entre duas partes quando se estabelece um contrato (formal ou informal), em que o contratante delega poderes ao contratado para exercer alguma atividade de seu interesse.

A citada teoria nasceu nos anos 70, da gradual maturação de alguns conceitos relacionados aos estudos econômicos de assimetria de informação (AKERLOF, 1970; SPENCE, 1973) e, principalmente, de partilha de risco, *risk sharing* (WILSON, 1968; ARROW, 1963, 1971; SPENCE & ZECKHAUSER, 1971; STIGLITZ, 1970, 1971).

Embora a definição mais citada na literatura seja a de Jensen & Meckling (1976), quem primeiramente apresentou o conceito da Teoria da Agência foi Stephen A. Ross (1973), numa perspectiva econômica, e Barry Mitnick (1973), numa perspectiva institucionalista. Ambos, na mesma época, e supostamente de maneira independente um do outro.

Ross (1973) trabalhou matematicamente com o problema do principal em selecionar uma compensação ótima para o agente, explorando pouco os aspectos sociais da teoria. Sendo o precursor de uma linha de pesquisa da Teoria que seria conhecida mais tarde como “paradigma do agente-principal”, caracterizou-se pela preocupação em construir um modelo teórico que pudesse ter aplicação prática, trabalhando com pressupostos fundamentados em dedução lógica e provas matemáticas. Com características abstratas e matemáticas, essa linha

teórica é menos acessível aos pesquisadores organizacionais (JENSEN, 1983; HARRIS & RAVIV, 1978, *apud* EISENHARD, 1989).

Segundo Ross, “uma relação de agenciamento surge entre duas (ou mais) partes quando uma, designada como agente, age para, no nome de, ou como representante da outra, designada o principal, em um contexto específico de problemas de decisão” (1973, p. 1, tradução nossa). Sua teoria pressupõe que as decisões são tomadas em contexto de incertezas; que ambas as partes querem maximizar seus interesses; e têm diferentes níveis de informação. Essa última premissa, na verdade, seria a razão de ser de uma relação de agência.

Com todos esses elementos, a solução para o problema do principal nunca será ótima. A dificuldade reside em monitorar as ações do agente, o que pode não ser economicamente viável. Inclusive, em casos de múltiplos agentes, o preço/taxa de mercado talvez seja o único meio de comunicação entre o agente e o principal.

A questão a ser discutida, então, são os problemas de incentivos para o agente: a natureza do sistema de incentivos e o sistema contratual que distribui os incentivos, além das condições de risco e informação que condicionam as escolhas dos atores (MITNICK, 2013, p.3).

Noutra linha, Mitnick (1973), em seu artigo “Racionalização fiduciária e políticas públicas: A Teoria da Agência e algumas consequências”, apresentou a Teoria Geral da Agência num viés institucional, definindo seus pressupostos e um conjunto detalhado de conceitos e tipologias relacionadas aos diferentes tipos de comportamento estabelecidos nas relações de agenciamento.

Sua definição de agência é muito parecida com a de Ross (1973): “Uma relação de agência existe quanto uma parte, ‘o agente’, está agindo para outra parte, ‘o principal’ ”. Incluem-se aqueles comportamentos que agem em prol dos objetivos do principal, como representante do principal, empregado do principal, e assim por diante (MITNICK, 1973, p.1, tradução nossa). Trata-se de uma relação de agenciamento que, esclarece o autor, deve ter o consentimento do principal, já que ela tem a finalidade de lhe ser benéfica.

Alguns subtipos de agência e formas de obrigações contratuais, típicas dessa relação, são discutidas na obra, inclusive a que ele chama de “norma e comportamento fiduciário”, caracterizada por uma maior discricionariedade do agente em relação ao principal, baseada em elementos de confiança ou de dependência do principal ou domínio do agente em relação aos interesses do principal (MITNICK, 1973, p.7). São justos esses casos de agenciamento “fiduciário” que o autor utiliza, ao final do trabalho, para ilustrar o quanto a teoria poderia ser útil num contexto prático.

Dentre os exemplos, estava o clássico dilema de representação legislativa: a independência (ou não) de um mandato político, em que a eleição é uma espécie de contrato e os políticos se comprometem a representar seu eleitorado. Essa contratualização espelha uma relação permeada de dilemas, sobre como o político deve votar e agir: se de acordo com sua consciência, com os interesses do seu distrito, do conjunto de distritos, do partido, de uma liderança (MITNICK, 1973, p. 20- 21). Enfim, o autor demonstra que a relação entre o eleitor (principal) e um político (agente) também se caracteriza como uma relação de agência, rica em elementos que podem ser estudados à luz da nova teoria.

A contribuição de Mitnick, sobretudo para a ciência política e a sociologia, foi perceber que as instituições se formam e evoluem em torno de relações de agenciamento. O comportamento do agente jamais será como o principal deseja, mas a sociedade criou instituições capazes de compreender essas imperfeições, administrando-as, minorando-as, adaptando-as, senão, sendo distorcida por elas (MITNICK 2013, p.3).

Ross e Mitnick têm o mérito de, ao criarem a Teoria, identificarem o problema da agência como um problema da sociedade, e não apenas com um problema na teoria da firma (MITNICK 2013, p.3). A famosa definição de Jensen & Meckling (1976, p. 89) também tinha uma conotação genérica do conceito de agência:

Definimos uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (os principais) emprega uma outra pessoa (o agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação forem maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do principal. O principal pode limitar as divergências referentes aos seus interesses por meio da aplicação de incentivos adequados para o agente e incorrendo em custos de monitoramento visando a limitar as atividades irregulares do agente. (JENSEN & MECKLING, 1976, p. 89).

Entretanto, o próprio título do artigo – “Teoria da firma: comportamento dos Administradores, custos de agência e Estrutura de propriedade” (JENSEN & MECKLING, 1976) -, e seu conteúdo, deixam claro que a abordagem da Teoria da Agência adotada por eles é circunscrita à teoria da firma. Os próprios autores, ao citarem Ross (1973) como uma das referências das ideias relacionadas ao agenciamento, junto com Berhold (1971), Wilson (1968, 1969), dentre outros, salientam que essa literatura tem sido desenvolvida independentemente dos textos sobre os direitos de propriedade, apesar de serem similares e complementares em algumas questões.

A definição construída por Jensen & Meckling ganhou notoriedade porque a obra deles foi um divisor de água para a Teoria da Firma, ao, segundo Saito & Silveira (2008, p.79), trazer

três grandes contribuições: a criação de uma teoria de estrutura de propriedade das companhias tendo como base os inevitáveis conflitos de interesse individuais; a formatação de um novo conceito de custos de agência, relacionando-o à separação entre propriedade e controle presente nas empresas; e a elaboração de uma nova definição da firma: “ficções legais que servem como um ponto de conexão para um conjunto de relações contratuais entre indivíduos” (JENSEN & MECKLING, 1976, p. 89).

É uma abordagem alinhada com o que viria ser a linha positivista da Teoria da Agência, com características menos matemáticas e mais descritivas e empíricas, analisando modelos de governança e monitoramento, e de contratos usados, principalmente, por grandes empresas e corporações. (JENSEN, 1983, p. 334, *apud* SHAPIRO, 2005, p. 266; EISENHARDT, 1989, p. 59).

Segundo Ross, “a relação de agência é uma das formas mais antigas e comuns de interação social” (1973, p. 1, tradução nossa) e está presente em todos os arranjos contratuais, como os de empregado e empregador, do Estado e dos cidadãos, e, evidentemente, o mais explorado caso dos gestores empresariais e dos acionistas.

Em verdade, esse último caso de conflito entre agente-principal já vinha sendo discutido e maturado na literatura econômica, o que se tornaria os primórdios da Teoria da Firma. No início do século passado, autores como Berle e Mean (1932, *apud* SAITO & SILVEIRA, 2008), em *The Modern Corporation and Private Property's*, já discutiam os dilemas e eventuais custos e benefícios da separação entre propriedade e controle, vivenciado em algumas corporações. Coase (1960), Alchian (1965, 1968), Alchian e Demsetz (1972) discutiram sobre direitos de propriedade e teoria dos contratos; Arrow (1964) e Wilson (1968), sobre risco compartilhado (*apud* SAITO & SILVEIRA, 2008). Esses e muitos outros autores contribuíram para a teoria do agente e demais discussões que impactam fortemente a teoria econômica moderna.

Segundo Eisenhardt (1989, p. 58), o que todas as teorias de agenciamento têm em comum é o fato de estarem preocupadas em resolver dois problemas que podem ocorrer em relações de agência: o primeiro é quando os desejos ou objetivos do principal e do agente se conflitam e é difícil ou caro para o principal verificar se o agente está se comportando adequadamente. O segundo problema é o de compartilhamento de risco, que aparece quando o principal e o agente têm diferentes atitudes em relação ao risco.

Para minorar esses problemas, o foco da teoria é determinar o contrato mais eficiente para regular a relação de agência, dadas as suposições de que as pessoas são voltadas para interesse próprios, em geral, avessas ao risco, e com racionalidade limitada; as organizações têm inerentemente conflito de objetivos entre os membros; e as informações são assimétricas

entre os atores, adquirindo características de “*commodity*” que pode ser comprada (EISENHARDT, 1989, p. 58). O Quadro 1 dá uma visão geral da Teoria da Agência.

Quadro 1 – Visão geral da Teoria da Agência

Ideia central:	- A relação do agente-principal deve refletir uma organização eficiente dos custos de informação e dos riscos
Objeto de Análise:	- Contrato entre o agente e o principal
Premissas (comportamentais) humanas:	- Interesse próprio - Racionalidade limitada - Aversão ao risco
Premissas (comportamentais) institucionais:	- Conflito parcial de objetivos entre os participantes - Eficiência como critério de eficácia - Informação assimétrica entre o principal e o agente
Premissas informacionais:	- Informação como uma <i>commodity</i> comprável
Problemas de contratação:	- Agência (risco moral ou seleção adversa) - Partilha de riscos
Domínio do problema:	Relacionamentos em que o principal e o agente de domínio têm, em parte, diferentes objetivos e preferências de risco (e.g. utilização de mecanismos de remuneração, regulamentação, liderança, denúncia, integração vertical, preços de transferência)

Fonte: Eisenhardt, 1989, p.59, tradução nossa.

A Teoria da Agência é aplicável em várias conformações, desde nível macro (política regulatória, mercados) ao micro (gerenciamento, comportamento, estudos organizacionais). Até por isso, foi adaptada às mais diversas áreas, como contabilidade, economia, finanças, marketing, ciência política, direito, sociologia, dentre outras.

No entanto, recebe algumas críticas, como as de Perrow (1986, *apud* SHAPIRO 2005, p. 268), que acusa a literatura da teoria de ser incapaz de manter seu olho em ambos os lados da relação dada entre agente e principal, e de reconhecer que problemas de agência no lado do agente muitas vezes são oriundos do principal. A teoria seria indiferente aos diferentes tipos de principal, o que pode levar à seleção adversa por parte dos agentes que podem ser involuntariamente atraídos para diretores que enganam e que exploram os seus agentes – por exemplo, sobre as condições de trabalho perigosas, oportunidades de progresso, etc. Em outras

palavras, a literatura seria cega para as assimetrias de poder que permeiam as relações de agência.

Também são criticadas as premissas de que as partes só pensam em seus interesses e são avessas ao trabalho e “maximizadoras” de utilidade. Em alguns contextos e estruturas organizacionais, os seres humanos apresentam comportamentos altruístas e cooperativos e isso seria ignorado pela literatura (PERROW, 1986, *apud* SHAPIRO, 2005, p. 268)

2.2.1 A Teoria da Agência por Przeworski

Este estudo utiliza-se da perspectiva da Teoria da Agência de Przeworski (1998) para entender a complexa relação que se dá entre o Estado – representado por políticos e burocratas – e o cidadão e, principalmente, para justificar a importância da difusão de informações de monitoramento e avaliação (M&A) dos programas e ações governamentais, contidos no PPA e no Orçamento, como meio de reduzir a assimetria de informações que tende a existir entre essas partes (CENEVIVA, FARAH, 2012, p. 1001).

Przeworski (1998, p.40) usa o modelo do agente-principal para explicar a relação entre Estado e mercado, apresentando três conformações típicas que costumam acontecer na relação entre governo e agentes privados (regulação); entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento); e entre cidadão e governos (responsabilização).

A primeira delas, entre governo (principal) e agentes privados (agentes), dá-se quando o governo atua para minorar falhas de mercado, utilizando-se dos artifícios de regulação. É o caso típico das Agências Reguladoras ou de intervenções que controlam preços e estipulam regras para um determinado mercado.

A segunda delas, entre políticos (principal) e burocratas (agentes), acontece com a delegação de serviços públicos para pessoas ou instituições, o que finda dando certa autonomia a esses atores, que passam a ser pautados por interesses próprios, muitas vezes não coincidentes com os interesses públicos. Além disso, os burocratas contam com informações privilegiadas e, muitas vezes, monopólio sobre suas esferas de atuação.

Cabe principalmente aos políticos, preferencialmente munidos por informações e *feedback* dos cidadãos, acompanhar, supervisionar e regular os burocratas. Outra maneira de se fazer isso é criar sistemas de incentivo para o agente executar suas funções de forma correta, como: bons salários, demissão por mau desempenho, melhor triagem dos servidores, fiscalização institucional, criação de múltiplos principais e múltiplos agentes com objetivos

dissonantes (um contrabalanceia e fiscaliza o outro), estimular competição entre agências, entre outros (PRZEWORSKI, 1998, p.56-57).

A terceira situação é a relação dada entre os cidadãos (principal) e os governos (agentes) - na figura dos governantes, como prefeitos, governadores e presidente - em que o cidadão cobra e responsabiliza o seu governante pela implementação de políticas públicas e pela qualidade dos serviços oferecidos.

O complicador é que a relação principal-agente que se estabelece entre o cidadão e o Estado é atípica, pois o Estado é um mecanismo centralizador e com poder de coerção, numa situação em que “são os agentes que decidem a que regras os principais devem obediência, e quem os obriga a obedecer” (PRZEWORSKI, 1998, p.60). Algo semelhante ao que Mitnick (1973) chamou de agenciamento “fiduciário”, em que o agente tem grande poder sobre o principal.

Ganham suma importância, então, as eleições, momento do cidadão exercer um controle prospectivo e principalmente retrospectivo em relação ao político. Na maioria dos regimes democráticos, como no Brasil, ainda não há mecanismos de *recall*. E só nas eleições seguintes, o eleitor poderá acertar contas com o político eleito. Um momento de responsabilização (*accountability*) do candidato e ou do partido, que serão avaliados pelo eleitor, que os premiará com um novo voto, ou os punirá votando noutras opções.

Contudo, para fazer esse julgamento - útil ao *accountability* - na hora de votar, o cidadão precisa estar bem informado sobre o que o governo fez, deixou de fazer e poderia ter feito. Vários elementos vão influenciar na impressão que o cidadão faz de um governo, como valores políticos e morais, fontes de financiamento, condições financeiras do candidato, posições e performance do governo, dentre outros (PRZEWORSKI, 1998, p.64).

Acontece que o governo sempre usufruirá de informações privilegiadas. A total *accountability* é uma utopia e o cidadão, é claro, também erra em seus julgamentos e decisões. Mesmo assim, este último deve buscar ter informações suficientes para uma avaliação confiável.

Por isso, as questões da qualidade e da assimetria de informação são cruciais para a efetivação da *accountability* (responsabilização). Alguns mecanismos institucionais podem minorar estes problemas informacionais, como: uma oposição ao governo atuante, que ajude a fiscalizar e avaliar o governo; mídias plurais e independentes; mecanismos de *accountability* horizontal, conforme propostos por O'Donnell (1991); um Poder Legislativo deliberativo que valoriza a discussão, a informação e a avaliação. Além disso, o que mais interessa na ótica do estudo ora apresentado: a criação de inovações institucionais que melhorem “a qualidade e

quantidade de informações postas à disposição do cidadão para que julguem as ações do governo... facilitando a avaliação *a posteriori* dos atos do governo e não apenas do resultado” - como sindicância eleitoral independente; auditoria externa; fontes independentes de informação estatística, dentre outras (PRZEWORSKI, 1998, p.65-67).

Ceneviva e Farah (2011) apontam ainda uma quarta relação possível, que se daria numa relação direta entre o cidadão e os burocratas. Nesse caso, o cidadão já faz as cobranças diretamente aos dirigentes ou servidores de uma instituição, como o diretor de uma escola ou de um hospital, por exemplo. Przeworski (1998) também comenta essa situação, mas como um subtipo da relação entre políticos e burocratas, pois acredita que os cidadãos não têm poder para sancionar funcionários públicos, embora admita que, em alguns casos, mecanismos do tipo “alarme de incêndio”, como no *Ombudsman* dinamarquês, isso possa ocorrer. Também alega que em muitos casos os agentes públicos estão mais preocupados em prestar contas para os políticos ou agências de fiscalização do que para o povo. O Quadro 2 resume os quatro tipos de agenciamento.

Quadro 2- Relação agente e principal

	PRINCIPAL	AGENTE	TIPO DE RELAÇÃO
SITUAÇÃO 1	governo	agentes privados	regulação
SITUAÇÃO 2	políticos	burocratas	supervisão/ acompanhamento
SITUAÇÃO 3	cidadão	governos	responsabilização
SITUAÇÃO 4	cidadão	burocratas	Supervisão, acompanhamento e responsabilização

Fonte: Przeworski (1998) e Ceneviva e Farah (2012), adaptado pelo autor, 2016.

No Relatório Técnico aqui apresentado, o pressuposto é que facilitar o acesso da população a instrumentos de M&A do PPA e do Orçamento, como implícito pela LAI, reduziria a assimetria de informação na relação de agente e principal estabelecida entre os cidadãos e os governos (a terceira situação) e entre os cidadãos e os burocratas (que chamamos de quarta situação). Aumentar-se-ia, assim, a responsabilização desses agentes e, conseqüentemente, a qualidade das políticas públicas e serviços oferecidos.

Em verdade, a LAI finda assumindo em seu bojo essa premissa de ter o acesso à informação como elemento de *accountability* e aperfeiçoador das políticas públicas, mas, além disso, como elemento indispensável à consolidação de um Estado Democrático de Direito.

É claro que os instrumentos de M&A do PPA e do Orçamento também servem para a segunda relação de agenciamento (políticos fiscalizando burocratas), mas esse enfoque será secundário neste Relatório.

2.3 Monitoramento e Avaliação (M&A): elementos conceituais e o ciclo das políticas públicas

Monitorar e avaliar as ações governamentais, muito além de uma ferramenta de controle social, é requisito inerente às políticas públicas. Nesta seção, será feita uma descrição conceitual dos processos de monitoramento e de avaliação no âmbito dos programas governamentais, bem como seu papel como etapa do “ciclo de políticas públicas”.

2.3.1 Os Conceitos de monitoramento e de avaliação

Em seu ensaio “Tendências no estudo sobre avaliação”, Arretche (1998) alerta para a importância de se distinguir avaliação política, análise de políticas públicas e avaliação de políticas públicas². É somente a avaliação de políticas públicas que poderá auferir uma relação de causalidade entre um determinado programa (política pública) e um determinado resultado:

A particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou ainda, que, na ausência do programa x, não teríamos o resultado y (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986, *apud* ARRETCHÉ, 1998, p.3).

Preenchido esses requisitos, segundo a autora, há três dimensões de avaliação: a de efetividade, a de eficácia e a de eficiência. Por avaliação de efetividade, “entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos/ resultados” na sociedade. Avaliar eficácia significa perceber a “relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos”. Já a avaliação por eficiência, examina a relação entre “o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados” (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986, *apud* ARRETCHÉ, 1998, p.3-6).

Neste trabalho, será adotada a definição de avaliação de Costa e Castanhar (2003), pois engloba tanto a noção de causalidade, quanto os elementos de efetividade, eficácia e eficiência, que, aliás, são os elementos mais comuns nas definições encontradas na literatura sobre o

² Avaliação política é “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986, *apud* ARRETCHÉ, 1998, p.2). É uma avaliação que se preocupa em identificar os pressupostos e fundamentos políticos de uma dada política pública, não analisa sua implantação ou resultados. Já “por análise de políticas públicas entende-se a avaliação da engenharia institucional e dos traços constitutivos de determinada política pública” (ARRETCHÉ, 1998).

assunto (JANNUZZI, 2011; COSTA E CATANHAR 2003; RUA, 2009). Assim, definem-na os referidos autores:

exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos (COSTA E CATANHAR, 2003, *apud* RAMOS E SCHABBACH, 2012, p. 1272).

Há várias definições de monitoramento, sendo que a maioria delas o enxerga como um processo sistemático e contínuo de produção tempestiva de informações de cunho gerencial ou avaliativo.

Neste estudo, adotaremos a definição de JANNUZZI (2014):

processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos. (JANNUZZI, 2014, p. 32)

O monitoramento, assim, é, sobretudo, um instrumento de auxílio à gestão e à tomada de decisão. Ele dá insumos para, caso necessário, interferir-se na implementação de política, programa ou projeto que esteja em curso, com vista a aperfeiçoá-lo em relação ao que havia sido planejado. Portanto, gera-se aprendizagem sobre as políticas públicas – “*policy learning*” (RUA, 2009, p. 112).

Embora M&A sejam “processos analíticos organicamente articulados” que ajudam gestores e técnicos na gestão e aperfeiçoamento dos programas e políticas públicas, estes se diferem na “profundidade” em que os dados são analisados e apresentados. “Enquanto o monitoramento traz informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa, a avaliação tem foco em dados mais analíticos, atinentes à respectiva pesquisa de avaliação” (JANNUZZI, 2014, p. 32).

2.3.2 Monitoramento e Avaliação (M&A) no ciclo das políticas públicas

Souza (2003, p. 13) define políticas públicas como “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) ”.

Por essa definição, ao se falar em “analisar e propor mudanças nas ações” do governo, está implícito que a avaliação e o monitoramento constituem-se partes indissociáveis da política pública. São, aliás, de suma importância, pois podem contribuir de forma definitiva para a manutenção ou redesenho de uma política.

Na ciência política, o conceito de ciclos das políticas públicas (*policy cycle*) reforça esse elo, quando subdivide o fazer político em fases parciais do processo político administrativo, mormente: formulação, implementação e controle do impacto – o que se torna “um modelo heurístico interessante para a análise de vida de uma política pública” (FREY, 2009).

Frey (2009) propõe uma ampliação dessa divisão do ciclo-político que passaria a ter as seguintes fases: percepção e definição de problema; formação de agenda; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e avaliação de políticas e eventual correção da ação.

Arretche (1998) reforça que a avaliação é, em teoria, uma das etapas do ciclo de uma política pública, posterior à implementação e destinada a influenciar seu aprimoramento e reformulação. No entanto, na prática, muitas vezes o impacto na opinião pública ou impacto eleitoral de uma determinada política pública tem sido mais importante que o impacto social, para decidir sobre sua adoção, reformulação ou extinção.

Mesmo assim, a autora alerta que as instituições e a sociedade não podem desistir desse instrumental. Afinal, a avaliação de políticas públicas, além de fornecer subsídios aos tomadores de decisão para correção das ações e de ampliar a efetividade e *accountability* dos programas públicos, também serve como “elo integrador entre distintos componentes da política – o administrativo, o político e a comunidade” (PEREZ, 1999, *apud* PIERANTONI & VIANNA, 2003, p. 60).

2.4 Estado da arte

O Relatório Técnico ora apresentado foi inspirado e, em certa medida, adaptado a partir do estudo de Oliveira Júnior, Jordão e Castro Junior (2014), intitulado “Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social”. O estudo teve como objetivo investigar os gargalos da sistemática de M&A dos programas do PPA 2008-2011 do Governo Federal, à luz da exigência da recém-criada LAI, que obriga os governos a divulgarem o andamento e os resultados de seus programas, projetos e ações.

O referido artigo é um estudo de caso acerca da metodologia de M&A de programas estabelecida no PPA 2008- 2011, feito por meio de revisão bibliográfica e análise documental.

O estudo encontrou algumas inconsistências no sistema de M&A do PPA do Governo Federal, como: a não obrigatoriedade do uso de indicadores para os programas de “manutenção”; a confusão na definição de papéis relacionados à gestão do PPA, ocasionando muitas vezes que a pessoa responsável pela condução e monitoramento de um programa fosse também responsável por definir os seus indicadores e metas; fragilidades na construção dos produtos das ações e, conseqüentemente, na formulação dos indicadores dos programas; e um desencontro sobre a inteligência de disponibilização dos resultados das avaliações dos programas, que ocasionalmente não foram encontradas em um mesmo sítio eletrônico do Governo Federal. Problemas esses, em geral, de fácil resolução.

A segunda obra analisada, também numa linha de exploração mais operacional e processual do PPA, foi “Avaliação executiva de indicadores no governo do estado de Minas Gerais: análise da implementação de uma ferramenta de monitoramento e avaliação” (GONÇALVES, BRAGA, CAMPOS, 2011). O artigo é um estudo de caso sobre a implementação da Avaliação Executiva de Indicadores (AEI), que vem a ser uma metodologia criada pelo Governo de Minas Gerais, inspirada em experiência do Banco Mundial (BIRD), para aferição da qualidade dos indicadores adotados na gestão estratégica do estado.

A avaliação compreende 34 perguntas, agrupadas e pontuadas em quatro eixos temáticos: produção dos dados, produção do indicador, conceito e metodologia, e uso e comunicação. Busca identificar algumas propriedades recomendadas pela literatura de indicadores, como ser claro, relevante, econômico, adequado, específico, mensurável, alcançável, realista e tempestivo.

O estudo analisou os resultados da aplicação da AEI à “carteira de indicadores Finalísticos” do Programa Estado para Resultados, nos anos de 2007, 2009 e 2010, de modo a se construir uma pequena série temporal.

Os resultados apontaram uma crescente evolução na maioria dos 34 quesitos da avaliação, e nos quatro eixos analisados, entre 2007 a 2010, à exceção do eixo conceito e metodologia. A área de educação de qualidade apresentou os melhores resultados, e a de inovação, tecnologia e qualidade, os piores.

Outro resultado da pesquisa, realizado com os dados da AEI 2009, é a análise do potencial de melhoria de cada indicador. Por exemplo, o eixo uso e comunicação apresentou maior possibilidade de melhora, já que sua avaliação ficou em quase 52% da pontuação possível e que todas as lacunas desse eixo eram passíveis de melhora, atingindo, portanto, um potencial de melhoria de 48 pontos percentuais. O eixo produção do indicador vem em seguida, com um potencial de melhoria de 36 pontos percentuais.

Os próprios autores ponderam que, mais do que os resultados de Minas Gerais em si, o mais importante é a constatação do AEI como um eficiente recurso de gestão e aperfeiçoamento da “carteira de indicadores”, o qual pode ser facilmente replicável em outros entes federados. Ademais, “a AEI resulta ainda na ampliação da transparência e na diminuição da assimetria de informação existente entre executores e gestores dos programas governamentais” ao se publicar as avaliações e os atributos considerados desejáveis aos indicadores (GONÇALVES, BRAGA, CAMPOS, 2011, p. 1912).

Outros dois trabalhos que merecem destaque são provenientes de um projeto intitulado “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e instituições de pesquisa e ensino de dez estados. O projeto é de suma importância, pois permite uma perspectiva comparativa e detalhada da maturação institucional dos PPA em alguns estados, incluindo o Nordeste, com o Ceará, o Rio Grande do Norte e a Bahia. Oferece-se, assim, um referencial adicional para se avaliar as práticas sergipanas nessa temática.

Em um “Relatório de Pesquisa Consolidado” sobre o projeto, Carneiro (2013) apresenta os principais resultados da pesquisa, tendo como foco, como mencionado pelo título, os processos, conteúdos e sistemas de acompanhamentos dos PPAs 2012- 2015 dos estados estudados.

Utilizando-se de uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs, feito por análise documental e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes no processo, foram explorados temas como: relação do PPA com planos de governo, planos de longo prazo e outros instrumentos congêneres; atores e ferramentas tecnológicas utilizadas em sua elaboração; conformação estrutural e grau de centralização do arranjo organizacional encarregado de sua elaboração; participação da alta direção no processo; canais de interlocução e participação social na elaboração e acompanhamento do processo; papel das Assembleias Legislativas; concepção e atributos diversos do Plano; modelos de acompanhamento da execução da programação do PPA.

O autor concluiu que o PPA já é uma atividade institucionalizada na maioria dos estados desde meados dos anos noventa. No entanto, o Plano tem se despedido de um conteúdo verdadeiramente estratégico para os governos, para se tornar uma formalidade da gestão, voltada ao gerenciamento financeiro e orçamentário da atuação governamental. Logo, há pouco envolvimento da alta direção, e se estimula a elaboração de planos de governo paralelos ao PPA, esvaziando um papel que, segundo o autor, deveria ser do PPA.

A peça também tem perdido importância política, ficando em segundo plano nas Assembleias Legislativas, que valorizam mais a discussão do Orçamento. Relegado por políticos e gestores, o PPA adquire um caráter eminentemente tecnocrático.

A participação social que seria um contraponto à faceta tecnocrata do Plano, apesar de ter sua importância reconhecida pelos governos, tem adquirido caráter meramente consultivo ou informativo nas diferentes experiências estudadas.

Para o autor, o PPA precisa transformar-se num instrumento de planejamento capaz de delinear direcionamentos mais objetivos e menos formais para atuação do governo. Desse modo, expressam-se as prioridades de governo, abolindo elementos como visões de futuro, diretrizes e objetivos estratégicos de conteúdo genérico, para focar mais nos desafios presentes na realidade concreta do dia-a-dia, sem, no entanto, perder suas atribuições legais, como a de ser a peça mobilizadora de recursos (CARNEIRO, 2013, p.74).

Ao final, o autor alerta para a necessidade dos sistemas estaduais de planejamento serem profissionalizados, no sentido weberiano, de modo a recuperar a capacidade operacional dos mesmos, haja vista a grande incidência de arranjos organizacionais *ad hoc* e consultorias identificados nos processos de elaboração do PPA e outros instrumentos de planejamento (CARNEIRO, 2013, p.74).

Amaral (2013), em “Participação Social e Conteúdo Estratégico nos PPAs Estaduais”, complementa a avaliação dos PPAs estaduais focando a questão da participação social na

construção dos Planos e se essa participação é incorporada no conteúdo estratégico dos mesmos. Também procura investigar se há alguma relação entre o grau de participação social nos PPAs com o fato dos governos estaduais serem ou não da base aliada do Governo Federal, e com o que chama de estoque participativo dos conselhos de políticas públicas de cada um desses estados – dado pela quantidade e idade dos conselhos.

Tendo como base dados e informações contidas nos dez estudos de caso feitos no projeto dos PPAs estaduais, bem como da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) 2013, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as mesmas “foram sistematizadas e sintetizadas quanto à presença e intensidade da participação social no PPA”, gerando tipologias que subsidiaram uma análise comparativa entre os estados (AMARAL, 2013, p.10).

Os resultados do seu estudo sugeriram não haver relação entre o grau de participação social na elaboração dos PPAs e a quantidade de conselhos de políticas públicas e o seu tempo de existência nos estados. A razão é que estados com vários e antigos conselhos não necessariamente tinham um PPA com alto grau de participação social e vice-versa.

Já a relação entre os graus de participação social na elaboração do PPA e o alinhamento ou não com a base aliada do Governo Federal foi confirmada. Não à toa, os estados com maior grau de participação social no processo de construção do PPA foram nessa ordem: Bahia (Jaques Vagner - PT), Rio Grande do Sul (Tarso Genro -PT) e Ceará (Cid Gomes - PSB). No outro extremo, onde houve menos participação social foi no Paraná (Carlos Alberto Richa - PSDB) e no Rio Grande do Norte (Rosalba Ciarli Rosado – DEM).

Com os dados coletados junto aos estados, o autor não conseguiu avaliar em que medida as propostas oriundas das experiências de participação popular foram de fato incorporadas ao conteúdo e à dimensão estratégica dos Planos. Houve, porém, vários casos de convergência de “entrelaçamento de prioridades estratégicas com o plano de governo e com os planos de longo prazo de antemão, ficando a participação social como elemento marginal da definição do conteúdo do PPA.” (AMARAL, 2013, p.41).

Ceneviva e Farah (2012), no artigo “Avaliação, informação e responsabilização no setor público”, trazem uma rica contribuição sobre o “papel que os sistemas de avaliação de políticas públicas e programas governamentais podem desempenhar no aperfeiçoamento de mecanismos de controle da gestão pública” (CENEVIVA, FARAH, 2012, p. 993).

Por meio de um estudo de caso comparado sobre dois sistemas de avaliação e monitoramento de políticas públicas do governo de São Paulo - o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo e o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Estadual de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids – os autores procuram

investigar até que ponto esses sistemas realmente contribuem para o controle, nos moldes da teoria do “agente e principal”, tanto entre políticos controlando os burocratas executores do programa, quanto entre os cidadãos controlando os burocratas e os políticos que coordenam os referidos programas. Testa-se, assim, se, de fato, os sistemas de avaliação de políticas públicas podem contribuir para a transparência da gestão e para a responsabilização dos agentes públicos, a partir dos resultados dos programas apresentados pelos referidos sistemas.

Em sua linha investigativa, os autores analisam “as relações entre o fortalecimento da função e da capacidade avaliadora do governo e a promoção de níveis crescentes de difusão de informação e a criação de mecanismos de *accountability*” (CENEVIVA, FARAH, 2012, p. 996).

Os autores concluem que apenas a criação de sistemas de M&A, por si, não é suficiente para incentivar o controle social. A forma de apresentação e qualidade (e sua customização para o público alvo) dos dados e resultados e, sobretudo, a atuação e consciência dos atores, são cruciais.

a responsabilização dos agentes públicos está diretamente relacionada não apenas com características próprias do sistema de avaliação implementado, como as formas de apresentação e de divulgação dos dados das avaliações, mas também com a atuação dos atores interessados (*stakeholders*) (CENEVIVA, FARAH, 2012, p. 1012).

Desse modo, isso se torna uma perspectiva interessante para se vislumbrar os desafios que se impõem à implementação de um sistema de M&A, até que o mesmo auxilie na transparência e no acompanhamento das ações estatais e seja percebido pelos cidadãos como uma possibilidade de controle social.

Outrossim, há uma referência ao estudo de Avelino e Dos Santos (2013), “Do orçamento participativo ao monitoramento participativo: o lugar e o método da participação social nas escolhas estratégicas de governo”, que apresenta a experiência do Governo Federal em incentivar a participação de importantes atores da sociedade civil no monitoramento da implementação das ações do PPA.

Trata-se de um estudo de caso com análise documental sobre a experiência do Fórum Interconselhos, em que representantes de todos os conselhos nacionais e de algumas entidades e movimentos sociais tiveram a oportunidade de participar da elaboração do PPA Federal, encaminhando suas propostas e, principalmente, acompanhando a implementação das respectivas políticas de seu interesse, por meio de reuniões e relatórios periódicos de avaliação do PPA, elaborados pelo Governo Federal.

O artigo conclui que, apesar de o Fórum ser uma experiência ainda incipiente, merece ser pensado como uma alternativa para entes federados não municipais, em que o diálogo no formato “orçamento participativo” não se mostra tão produtivo – já que suas relações nem sempre são tão diretas e facilitadas, quanto aquelas que um cidadão tem com sua prefeitura. Governos Estaduais e Federal têm estruturas e responsabilidades de atuação mais complexas e, muitas vezes, indiretas, em determinadas políticas setoriais. Nesse caso, envolver a já existente estrutura dos conselhos setoriais na elaboração e no M&A do PPA e do Orçamento pode ser uma importante alternativa para fortalecer o controle social.

Por último, de modo a se ter um prisma de como a comunidade internacional vem tratando os temas da transparência e do controle social do orçamento público e, principalmente, ter-se instrumentos que possibilitem o estudo dessas temáticas numa perspectiva comparativa, também foi utilizada como referência a *Open Budget Survey 2015*, da *Internacional Budget Partnership* (2015).

Trata-se de uma pesquisa bienal sobre transparência, participação social e controle do orçamento público, que é realizada em mais de cem países. Com base em sua performance no cumprimento de requisitos - adotados por reconhecidas organizações multilaterais - em cada um desses três eixos de avaliação, gera-se uma pontuação para cada país, que pode chegar até 100, por eixo. Isso permite um ranking internacional e uma comparação entre eles.

Cada país tem um núcleo independente, normalmente de acadêmicos e/ou sociedade civil, que aplica e avalia as respostas dos governos aos formulários de pesquisa. Os governos nacionais ainda têm direito de réplica sobre as avaliações feitas. Ao final, além das pontuações geradas, são fornecidas as avaliações e justificativas de pontuação de cada uma das dezenas de requisitos analisados para cada um dos países participantes. Também se apresenta uma lista de recomendações para aprimoramento dos itens avaliados.

No que se refere aos resultados da *Open Budget Survey 2015*, o Brasil, na figura do Governo Federal, teve o sexto orçamento mais transparentes do mundo, com 77 pontos. Nas áreas de participação social (71 pontos) e controle (80 pontos para o legislativo e 75 para o Tribunal de Contas), o desempenho também foi relativamente satisfatório.

Para melhorar o processo orçamentário do Governo Federal como um todo, destacaram-se as seguintes recomendações da *Internacional Budget Partnership* (2015, p.3):

- Aumentar a abrangência da revisão de meio de ano do orçamento, por exemplo, incluindo uma explicação das diferenças entre as despesas e receitas estimadas e as efetivamente realizadas;

- Fornecer uma atualização oficial para o Plano Plurianual (PPA) como documento chave para influenciar e orientar o orçamento anual;
- Fornecer *feedback* detalhado sobre como as demandas públicas foram capturadas e levado em consideração no orçamento;
- Criar e institucionalizar formas efetivas de participação para o Plano Plurianual e o Orçamento Anual – “não apenas reuniões informativas e audiências públicas, mas arenas onde a sociedade pode influenciar as decisões em Prioridades políticas” (*Internacional Budget Partnership*, 2015b, p.3).

O Quadro 3, na sequência, resume a literatura analisada como Estado da Arte:

Quadro 3 - Resumo da literatura analisada como Estado da Arte (continua).

	Título e Autor	Metodologia:	Conclusão:
1	Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. Oliveira Júnior, Jordão e Castro Junior (2014).	Estudo de caso com revisão bibliográfica e análise documental	O estudo encontrou algumas inconsistências na sistemática de M&A: a não obrigatoriedade do uso de indicadores para os programas de manutenção; casos de acumulação de papéis na gestão do PPA: a pessoa responsável pelo monitoramento é a mesma que definiu os seus indicadores e metas; fragilidades na construção dos produtos das ações e na formulação dos indicadores; alguns desencontros na disponibilização dos resultados.
2	Avaliação executiva de indicadores no governo do estado de Minas Gerais: análise da implementação de uma ferramenta de monitoramento e avaliação. Gonçalves, Braga e Campos (2011).	Estudo de caso da implantação de uma metodologia de aferição da qualidade dos indicadores de gestão estratégica do Governo de Minas Gerais.	Os resultados apontaram: 1) crescente evolução na maioria dos 34 quesitos da avaliação e nos quatro eixos analisados entre 2007 a 2010, à exceção do eixo conceito e metodologia; 2) a área de educação de qualidade, como a que apresentou os melhores resultados, e as de inovação, tecnologia e qualidade, os piores; 3) o eixo uso e comunicação como o que tem maior possibilidade de melhora; 4) eficiência do AEI como metodologia de gestão e aperfeiçoamento da “carteira de indicadores” e de transparência governamental, além de ser de fácil replicação.
3	Relatório consolidado: análise comparativa de 10 experiências estaduais. Carneiro (2013).	Análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs, feita por análise documental e entrevistas.	O PPA é uma atividade institucionalizada na maioria dos estados desde meados dos anos noventa. Mas o Plano tem se despedido de um conteúdo estratégico para os governos, para se tornar uma formalidade da gestão, voltada ao gerenciamento financeiro e orçamentário. Isso afasta a alta direção do PPA e estimula a elaboração de planos paralelos.
4	Participação Social e Conteúdo Estratégico nos PPAs Estaduais. Amaral (2013).	Análise comparativa dos diferentes estudos de caso, de cada estado, dados no âmbito do projeto do Ipea de estudo dos PPAs estaduais.	1) Não há relação entre o grau de participação social na elaboração dos PPAs e a quantidade de conselhos de políticas públicas e o seu tempo de existência nos estados. 2) Existe relação entre os graus de participação social na elaboração do PPA e o alinhamento ou não com a base aliada do Governo Federal. 3) Há indícios de que a participação popular não fora incorporada ao conteúdo e à dimensão estratégica dos Planos.

Quadro 3 - Resumo da literatura analisada como Estado da Arte (continuação).

	Título e Autor	Metodologia:	Conclusão:
5	Avaliação, informação e responsabilização no setor público. Ceneviva e Farah (2012).	Estudo de caso comparado sobre dois sistemas de M&A do Estado de São Paulo	“a responsabilização dos agentes públicos está diretamente relacionada não apenas com características próprias do sistema de avaliação implementado, como as formas de apresentação e de divulgação dos dados das avaliações, mas também com a atuação dos atores interessados (<i>stakeholders</i>)”
6	Do orçamento participativo ao monitoramento participativo: o lugar e o método da participação social nas escolhas estratégicas de governo. Avelino e Dos Santos (2013).	Estudo de caso com análise documental sobre a implementação do Fórum Interconselhos no Governo Federal.	O modelo de Fórum Interconselhos se mostra como uma interessante alternativa de participação popular aos entes federados não municipais. Mas tem seus lócus de discussão, via participação indireta da sociedade (via conselhos) no planejamento (PPA) e seu monitoramento - diferentemente do tradicional lócus do OP no orçamento e com participação direta do cidadão.
7	<i>Open Budget Survey</i> 2015. Internacional Budget Partnership (2015)	Pesquisa comparativa sobre transparência, participação social e controle do orçamento público em diversos países.	O Brasil tem o sexto orçamento mais transparentes do mundo. As áreas de participação social e controle também tiveram desempenho satisfatório. No entanto, há pontos a serem aprimorados, como, por exemplo, criar formas efetivas de participação para o PPA e o Orçamento Anual (sociedade com poder de decisão) e melhorar o <i>feedback</i> sobre como as demandas sociais são contempladas no orçamento.

Fonte: Elaboração do autor, 2016

Dessa maneira, procurou-se no Estado da Arte contemplar os estudos e pesquisas mais recentes e qualificados sobre o tema da transparência e M&A nos instrumentos de planejamento orçamentário, nos diversos níveis governamentais, oferecendo-se, assim, uma perspectiva crítica e novos instrumentos analíticos ao presente Trabalho.

3 METODOLOGIA

Conforme Gil (2002, p. 162), a metodologia é a “descrição de procedimentos a serem seguidos na realização de uma pesquisa”. Trata-se da demonstração do conjunto de técnicas e processos utilizados para formular e resolver as indagações e os objetivos de pesquisa.

Prodanov e Freitas (2013, p. 14) a definem como “a aplicação de procedimentos e técnicas que devam ser observados para a construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade”.

Esta seção apresenta os aspectos metodológicos que serão utilizados na pesquisa, explicitando a caracterização do estudo, as questões de pesquisa, os termos e variáveis de análise, os métodos e instrumentos de pesquisa e o método de tratamento e análise dos dados.

3.1 Caracterização da Pesquisa

A pesquisa é “um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais” (MARCONI e LAKATOS, 2009, pag.155). Para Gil (2002, p. 17), é “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”, sendo desenvolvida a partir dos conhecimentos disponíveis e utilizando-se de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos.

Ao seguir as normas do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP (2014), este Trabalho de Conclusão Final apresenta-se em forma de Relatório Técnico sobre Gestão Pública, contendo diagnóstico e propostas de intervenção (melhorias) das práticas de M&A dos instrumentos de Planejamento Orçamentário do Governo do Estado de Sergipe, à luz dos requisitos de transparência da LAI. Adota-se, portanto, a ABNT NBR 10719, que regulamenta a elaboração de Relatório técnico e/ou científico.

É um estudo de caso com análise qualitativa dos dados e cuja metodologia será exploratória e descritiva, atributos esses que serão explicados a seguir. “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2002, p. 32).

Já a pesquisa qualitativa tem crescentemente contribuído para a análise das políticas públicas:

A pesquisa qualitativa permite a exploração da natureza complexa da organização social e do conjunto de variáveis que se articulam tanto no plano dos incentivos institucionais e organizacionais quanto no plano dos valores, percepções e práticas compartilhadas pelos indivíduos e grupos que executam políticas ou que são afetados por elas (Ipea, 2010, p 661).

Assim, alguns elementos condicionaram o formato de estudo de caso e o tratamento qualitativo dos dados desta pesquisa. Primeiramente, a literatura sobre transparência governamental na implementação do PPA e do Orçamento e também sobre a transparência ativa na LAI é escassa. A maioria da literatura, quanto ao PPA e ao Orçamento, fala da participação social na elaboração dos mesmos ou sobre sistemas de governança e de M&A relacionados a eles. Entretanto, no caso desses dois últimos, em geral, sem um viés direto na transparência governamental.

Já os estudos e pesquisas sobre a LAI e sua implementação, concentram-se na questão da transparência passiva ou abordam a transparência ativa com enfoque diferente deste trabalho. O primeiro grupo de estudos aborda, mais especificamente, a medição da qualidade e tempestividade dos diferentes entes federados e das três esferas de poder em responder as requisições de acesso à informação feitas pelos cidadãos³.

O segundo grupo⁴ aborda os elementos de transparência ativa, enfocando mais os “relatórios fiscais” da LRF ou outros aspectos da LAI. Não há consenso ainda sobre parâmetros para a divulgação de programas e projetos que constam do Artº8, § 1º, Inciso V da LAI, (BRASIL, 2011).

Por isso, optamos por adaptar o modelo de Oliveira Júnior, Jordão e Castro Junior (2014), apresentado no Estado da Arte, e que consiste numa análise qualitativa embasada em pesquisa documental e bibliográfica. O trabalho deles constituiu-se em um cotejamento entre a nova cultura institucionalizada sobre transparência, pós LAI, e a sistemática de M&A do PPA 2012 – 2015, do Governo Federal. Justamente dessa adaptação, nasceram os objetivos específicos deste Trabalho: (I) de identificar as práticas de M&A adotadas pelo PPA e Orçamento do Governo de Sergipe, (II) confrontá-las com os novos requisitos de transparência ativa impostos pela LAI e (III) propor melhorias.

³ A esse respeito, ver as pesquisas “Escala Brasil Transparente”, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU, 2015) e “Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação”, da Fundação Getúlio Vargas-FGV (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2014). A versão 2016 dessa última já foi divulgada à imprensa, mas ainda não foi divulgada ao público.

⁴ A esse respeito, ver as pesquisas “Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014” da organização não governamental Artigo 19 (2014) e o “Ranking Nacional da Transparência”, elaborado pelo Ministério Público Federal e parceiros (2016).

Moldou-se o foco desse trabalho para um estudo de caso qualitativo da realidade sergipana, com a diferença que se ampliou o objeto de estudo para incluir também o M&A do Orçamento, já que ele e o PPA são peças complementares e deveriam ser avaliadas em conjunto - considerando que o orçamento também compreende metas “físicas”, que precisam ser monitoradas.

Outra diferença é que, no objeto deste estudo, as práticas de M&A do PPA em Sergipe, quando comparadas às do Governo Federal, são incipientes e os desafios para sua consolidação e efetiva transparência são substancialmente maiores. Originalmente, foram concebidos para os requisitos fiscais e de prestação de contas exigidos pela Constituição e pela LRF.

De modo subjacente às especificidades sergipanas, e como pano-de-fundo da discussão, há complexos elementos institucionais que perpassam a “irregular” trajetória do arranjo institucional de planejamento governamental no Governo do Estado e que merecem ser estudados mais profundamente – tema que inclusive mereceu uma seção na introdução dos resultados da pesquisa.

Assim, como o trabalho tem foco no caso singular do Governo de Sergipe e envolve fenômenos complexos e contemporâneos, dotados de várias singularidades, que são exploradas de maneira profunda e detalhada, enquadra-se como um estudo de caso (GIL, 2002; BAUREN, 2006, *apud* PROFIAP 2015b). Ademais, discute-se todo um contexto histórico e institucional do planejamento governamental no Estado de Sergipe, que invariavelmente complementa a compreensão do problema de pesquisa, caracterizando-se situação típica de estudo de caso em que os limites entre o fenômeno e o contexto não ficam claros (YIN, 2010, p. 32).

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa é exploratória e descritiva. Gil (2002, p. 41-42) define as pesquisas exploratórias como aquelas que “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”; já as descritivas, “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Assim, esta pesquisa é exploratória na medida em que, como já relatado, há poucos estudos sobre o tema de transparência e sobre a implementação da LAI, especialmente em unidades federativas subnacionais como Sergipe.

É descritiva, pois tem a função primordial de descrever características institucionais. No caso, visa identificar e mapear as práticas de M&A que estão inseridas no ciclo de Planejamento Orçamentário do Governo do Estado de Sergipe e analisar o quanto as mesmas estão alinhadas aos preceitos de transparência da LAI.

O recorte temporal da pesquisa será de 2011 a 2016, de modo a contemplar a elaboração e implementação do PPA 2012- 2015 e seus respectivos orçamentos, LDO e prestação de contas. E ainda a elaboração do PPA 2016- 2019, feita em 2015 e eventuais documentos e regulamentações sobre o tema, feitas em 2016.

É importante contemplar dois ciclos de PPA, porque por meio do primeiro, tem-se acesso aos produtos de um ciclo completo de planejamento, observando principalmente os instrumentos de M&A e prestação de contas - a exemplo dos Relatórios de Atividades do Governo - que são o alvo deste estudo.

Já o segundo ciclo de PPA (2016- 2017), embora ainda em seu primeiro ano de implementação, é importante porque fornece a abordagem atual e as perspectivas do governo para o assunto. E como o cunho deste trabalho, num contexto de um mestrado profissionalizante, é um relatório técnico que contribua para o entendimento e aperfeiçoamento das organizações públicas, a tempestividade do diagnóstico organizacional e das proposições de melhorias sobre o tema são muito importantes.

As práticas de M&A são entendidas aqui como o espectro daquelas práticas do Poder Executivo Estadual, principalmente, mas não exclusivamente, da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), e da Controladoria Geral do Estado (CGE), que visam acompanhar e aperfeiçoar a implementação dos projetos prioritários de governo elencados no Plano Estratégico (PE), PPA e no Orçamento.

3.2 Questões de Pesquisa

Ao longo do Relatório Técnico, são levantadas indagações a respeito da temática trabalhada que servem para promover o sentido de desenvolvimento da pesquisa, guardando estreita relação com os objetivos gerais e específicos.

A questão central de pesquisa neste Relatório é investigar se os mecanismos de M&A do Planejamento Orçamentário adotados pelo Governo do Estado de Sergipe são acessíveis e úteis para que o cidadão possa acompanhar a implementação dos programas e ações do governo. Mais especificamente, o trabalho se propõe a responder as seguintes questões de pesquisa:

- A) Como vem sendo feito o M&A do PPA e do Orçamento?
- B) O M&A praticado cumpre os requisitos de transparência ativa da LAI?
- C) O que pode ser feito para melhorar esta sistemática de modo a adequá-la à LAI e para que seja útil ao controle social?

3.3 Definições de termos e variáveis

A definição de termos possui como “objetivo principal torna-los mais claros, compreensivos e objetivos e adequados” (MARCONI e LAKATOS, 2009, p. 144). Trata-se de listar termos-chave do estudo, discriminando as suas definições, alertando o leitor a respeito de como determinado termo deve ser compreendido. O uso adequado dos termos contribui para a melhor compreensão da pesquisa e permite que o texto se torne mais claro e preciso. A seguir, disponibiliza-se relação contendo os termos-chave que são trabalhados neste Relatório Técnico:

Transparência: Debbasch (1990, p. 11, *apud* JARDIM, 1999, p. 56-57) define transparência como um direito do cidadão expresso em três facetas:

- o direito de saber: dado que, por princípio, a Administração atua em função do interesse geral, os cidadãos têm o direito de saber o que sucede no interior desta;
- o direito de controle: deve-se saber, mas também utilizar este direito para controlar, verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar como se utilizam os fundos públicos;
- o direito do cidadão de ser ator e não mero espectador da vida administrativa: “o direito de ser não um administrado, mas um usuário ou cliente da administração”

Transparência ativa: “É a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet (BRASIL, 2016).” Como será visto adiante, a LAI estabelece requisitos mínimos de transparência ativa para os governos.

Monitoramento e Avaliação (M&A): já definimos isoladamente os conceitos de monitoramento e avaliação em uma seção exclusiva para isso no capítulo da revisão bibliográfica. No entanto, quando se utiliza das duas palavras em conjunto - Monitoramento e Avaliação (M&A) neste Relatório, refere-se mais genericamente ao conjunto de práticas, instrumentos e recursos que visam acompanhar, monitorar, avaliar, prestar contas e aperfeiçoar a implementação de programas, projetos e políticas públicas em geral. Na maioria das vezes, a expressão é usada em referência ao Planejamento Orçamentário do Governo de Sergipe.

Accountability: Adotaremos a definição de Jardim (1999, p.57):

o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Um governo seria *accountable* quando os cidadãos podem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão.

Planejamento Orçamentário: processo integrado de planejamento governamental, obrigatório a todos os entes federados do Estado brasileiro. É previsto na Constituição Federal e demais legislações infraconstitucionais e congrega PPA, LDO e Orçamento (ou Lei Orçamentária Anual – LOA). Sendo o PPA instrumento de médio prazo – quatro anos - que traça as diretrizes, objetivos e metas da administração pública; e a LDO e o Orçamento, instrumentos de curto prazo que, alinhados ao PPA, respectivamente, têm a função de atualizar as metas e prioridades da administração pública, e discriminar os gastos do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento (das empresas públicas) para um exercício financeiro.

Instituições: Adota-se neste estudo a definição de instituições de Pondé (2011, p.7), com viés da Nova Economia Institucional:

Instituições econômicas são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico.

Políticas Públicas – ‘campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças ao rumo ou curso dessas ações (variável dependente) ’ (SOUZA, 2006, p. 26).

A variável é um “conceito que contém ou apresenta valores, tais como: quantidades, qualidades, características, magnitudes, traços etc., sendo o conceito um objeto, processo, agente, fenômeno, problema etc.” (MARCONI e LAKATOS, 2009, p. 221). Ou seja, diz respeito ao fenômeno a ser pesquisado, aos elementos que durante a pesquisa devem ser observados, que possuem uma relação entre si e serão fundamentos da pesquisa.

Segundo Gil (2002, p. 113), operacionalizar conceitos ou variáveis significa “torná-los passíveis de observação empírica e de mensuração”. Ou seja, permite identificá-las de modo prático.

Como a principal variável de análise deste estudo é o atendimento a requisitos de transparência, exigidos pela legislação brasileira, foi criado um modelo para observação dessa transparência nos instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário do Governo Estadual. Ele é um dos produtos apresentados nos resultados de pesquisa, constituído por perguntas e requisitos que subsidiaram as análises qualitativas que serviram de base para se traçar o diagnóstico acerca da adequação ou não das atuais práticas de M&A do PPA e do Orçamento à LAI (segundo objetivo específico do Trabalho).

O modelo será pautado em quatro eixos:

- Disponibilidade das informações e documentos;
- Compreensão, qualidade e requisitos técnicos dos mesmos;
- Incentivo a mecanismos de participação direta da sociedade;
- Melhoria da transparência nos instrumentos de M&A, do PPA e do Orçamento.

3.4 Métodos e instrumentos de pesquisa

Gil (2002, p. 43) destaca que “para analisar os fatos do ponto de vista empírico, para confrontar a visão teórica com os dados da realidade, torna-se necessário traçar um modelo conceitual e operativo da pesquisa”, principalmente da coleta de dados. Trata-se do delineamento da pesquisa.

Os métodos e instrumentos de pesquisa e de coleta de dados devem guardar estreita relação com os objetivos que se pretende alcançar com a pesquisa e amostra investigada. Neste Relatório, o principal objetivo é avaliar se os instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário adotados pelo Governo do Estado de Sergipe são acessíveis e úteis para que o cidadão possa acompanhar a implementação dos programas e ações do governo. Para essa finalidade, utilizaremos da pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas.

3.4.1 Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica foi meio para construção de um referencial teórico para pesquisa, ao se buscar autores que discutissem os elementos históricos, jurídicos e sociais da transparência no Brasil; os conceitos e a importância que o M&A tem no ciclo das políticas públicas; e a Teoria da Agência como perspectiva para tratar a relação e a assimetria de informação que existe entre o Estado e o cidadão.

Ela também contemplou uma seção do estado da arte, que enfatizou artigos com abordagem mais empírica sobre as questões de M&A, com ênfase para transparência nos sistemas de Planejamento Orçamentário no Governo Federal e nas esferas estaduais, principalmente aquelas envolvendo o PPA. Utilizaram-se como critério publicações e artigos com conceito A e B na Plataforma Lattes Sucupira nas áreas de economia, administração, ciência política e interdisciplinar; além de outras publicações de órgãos de referência na área de administração e políticas públicas, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e IPEA. Foram utilizados como palavras-chave para a pesquisa: monitoramento, avaliação, PPA, Orçamento, programas governamentais, Lei de Acesso à Informação e transparência.

3.4.2 Pesquisa Documental

A pesquisa documental foi feita levando-se em conta principalmente relatórios e normatização dos instrumentos de Planejamento Orçamentário do Governo do Estado e de outras unidades da federação, e englobou, dentre outros:

- PPA: Manuais de elaboração do PPA em Sergipe no período avaliado, PPAs propriamente ditos, Revisão dos PPAs, Contas Anuais do Governo, Registro de Audiências, dentre outros;
- LDO – Análise das LDOs no período;
- LOA- Manual de Elaboração do Orçamento do período, LOAs de diversos períodos, execução financeira e física, análise dos Relatórios de Atividades, análise dos Relatórios do Índice Qualidade na Gestão Orçamentária, registro de audiências, Manual para Relatório de Atividades, dentre outros;
- Instrução Normativa de Prestação de Contas da CGE, etc.;
- Análise dos sítios eletrônicos governamentais potencialmente relacionados ao tema, como o Transparência Sergipe, o da Lei de Acesso à Informação Sergipe, o da CGE, SEFAZ, SEPLAG, dentre outros;
- Análise dos principais documentos e sítios eletrônicos relacionados à temática no Governo Federal e outros entes federados.

3.4.3 Entrevistas, universo e amostra de pesquisa

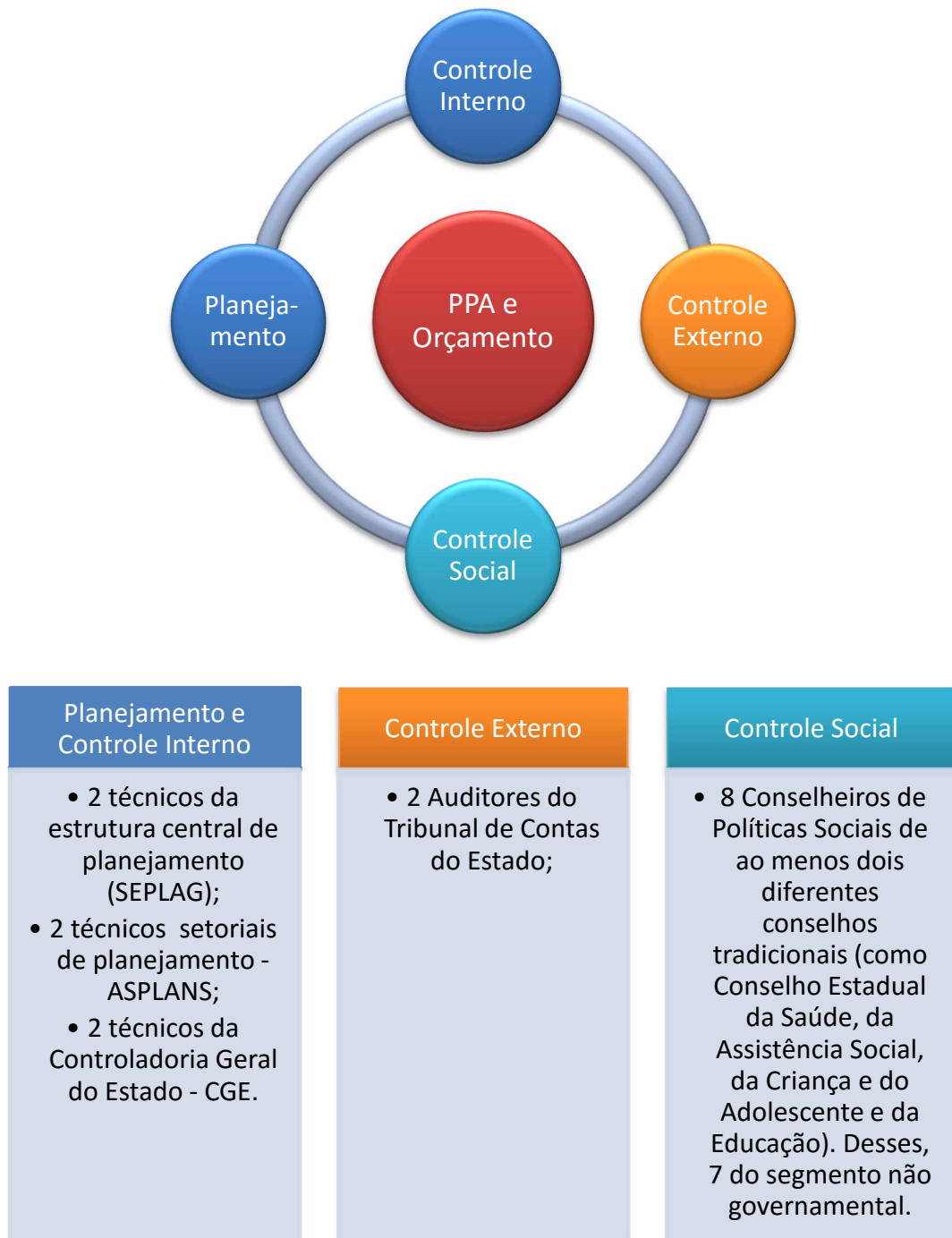
Segundo Marconi e Lakatos (2009, p. 195), a entrevista “é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informação a respeito de um determinado assunto, mediante uma conversa de natureza profissional”. Tem como objetivo obter e coletar informações dos entrevistados que auxiliem o entendimento de um assunto ou problema.

Assim, de modo a complementar a análise bibliográfica e documental, foram realizadas 16 entrevistas semiestruturadas. Considerando que o universo é a totalidade de um conjunto a ser analisado em determinada pesquisa, para fins do trabalho de campo deste Relatório Técnico, o universo foi representado por atores que fazem parte do processo de Planejamento Orçamentário do Governo do Estado de Sergipe.

Marconi e Lakatos (2009) definem a amostra como o recorte convenientemente escolhido do universo populacional, um subconjunto dele. Considera-se que é fundamental que a seleção da amostra seja feita com grande precisão e clareza, de modo a dar maior confiabilidade ao estudo (GIL 2002).

No presente Relatório, ela foi definida como não probabilística por acessibilidade. As entrevistas abarcaram os seguintes atores-chave no processo de elaboração: M&A e prestação de contas do PPA e da LOA. Classificamo-los como pertencentes à Estrutura de Planejamento e Controle Interno, Controle Externo e Controle Social – Figura 1.

Figura 1: Atores entrevistados.



Fonte: Elaboração do autor, 2016.

Dirigiu-se o enfoque a atores do Planejamento e Controle Interno porque são justamente eles que elaboram e fazem o monitoramento, a avaliação e a prestação de Contas do PPA e do Orçamento, além de parte deles serem os responsáveis pela implementação da LAI no Governo.

Já as entrevistas com os atores do Controle Externo são importantes por proporcionarem uma visão de atores públicos que estão fora do Executivo e que habitualmente analisam os programas, projetos e ações do Governo Estadual, bem como suas prestações de contas.

Por fim, as entrevistas com Conselheiros de Políticas Sociais constituem uma oportunidade de se ter uma visão de um dos atores mais importantes no processo de controle social, e de se ver em que medida eles têm acesso aos dados de implementação do PPA e do Orçamento, bem como de que maneira enxergam o processo de transparência e acesso à informação. Foram selecionados oito Conselheiros, sendo sete deles representantes de entidades não governamentais, de forma a enriquecer a pesquisa com a visão de atores que representam a sociedade civil.

As perguntas (Apêndice I) foram alinhadas aos objetivos específicos do trabalho e, principalmente, ao modelo de análise da transparência - explicado na próxima seção - que norteou a análise da pesquisa, de modo a agregar novos prismas analíticos ao trabalho.

3.5 Tratamento e análise dos dados

O método de análise dos dados adotado para esta pesquisa foi a Análise de Conteúdo, modalidade clássica e prática de análise de materiais textuais, que trabalha com palavras ou expressões significativas encontradas nos textos, e que vem crescentemente sendo utilizada e adquirindo credibilidade no ambiente científico brasileiro (MOZZATO e GRZYBOVSI, 2011).

Segundo Bardin (1977, p. 96), a Análise de Conteúdo é composta de três etapas: (1) a pré-análise, (2) a exploração do material e (3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise é a fase de escolha e organização do material que se pretende analisar. É quando se formulam os objetivos, as hipóteses e elaboram-se os indicadores que fundamentarão a interpretação final dos dados - não necessariamente nessa ordem (BARDIN, 1977).

Nesta Pesquisa, os objetivos e hipóteses originaram-se da técnica de leitura flutuante (BARDIN, 1977) da bibliografia da revisão teórica e dos documentos do Governo do Estado de Sergipe, sendo que a pesquisa ainda foi ampliada com as entrevistas a atores-chave no processo de Planejamento Orçamentário. A partir da hipótese de trabalho, foram definidos parâmetros (indicadores) por meio de um modelo de análise da transparência que auxiliará as conclusões do trabalho. As entrevistas foram todas transcritas de modo a subsidiar a análise.

A fase de exploração do material é quando se trabalha a descrição analítica dos dados e documentos, inclusive sua codificação, categorização e identificação das unidades de registro e contexto (BARDIN, 1977).

A unidade de registro - unidade base da codificação, visando a categorização e a contagem frequencial – do conteúdo das entrevistas, foi feita por temas. Por meio da análise temática, pode-se “ descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1977, p. 104-105).

Em seguida, foi feita codificação utilizando-se um modelo de emparelhamento no qual agruparam-se os componentes e ideias das respostas dadas pelos entrevistados aos quatro eixos de avaliação de transparência propostos neste trabalho.

A técnica de emparelhamento pressupõe que a coleta de dados trará elementos que serão associados às categorias predefinidas, com a finalidade de explicá-las (LAVILLE e DIONNE, 1999, p.227). Assim, extraído o conteúdo das entrevistas, as falas transformaram-se em componentes explicativos de cada uma das categorias analisadas.

A última fase é a de tratamento dos resultados, em que os resultados brutos finalmente tomam significado para a pesquisa (BARDIN, 1977, p. 101). O resultado das entrevistas foi sintetizado em quadros relacionados aos quatro eixos de análise da transparência - percepção sobre disponibilidade e qualidade dos documentos (eixos 1 e 2), sobre o estímulo do governo estadual a mecanismos de participação social direta (eixo 3) e sugestões de melhoria na transparência e M&A (eixo 4) -, descrevendo e agrupando as principais ideias extraídas dos entrevistados.

Trechos das entrevistas também foram aproveitados na seção que avalia as práticas de M&A do Planejamento Orçamentário à luz do modelo de análise da transparência. Tanto os conteúdos/ideias extraídos das entrevistas, quanto as citações diretas de trechos das mesmas, aparecem com abreviaturas e números que permitem identificar o segmento de origem do entrevistado, mas preservando seu anonimato: servidores de planejamento ou controle interno do executivo (EX); servidores do Tribunal de Contas do Estado (TC); conselheiros de políticas públicas (CP).

Por fim, o Quadro 4 sintetiza os capítulos e etapas do Relatório e a Figura 2 o modelo de pesquisa. Destaca-se (Figura 2) que o trabalho adota o pressuposto de que a LAI tem o papel de diminuir a assimetria de informação da relação que se estabelece entre o cidadão (principal) e o Estado (agente), o que supostamente teria como resultado um incremento do controle social e, conseqüentemente, uma melhoria nas políticas públicas e no regime democrático. No caso específico de Sergipe, a melhora no acesso da população às informações sobre o andamento e o resultado dos programas, projetos e ações, contidos nos instrumentos de Planejamento Orçamentário, teria esse papel.

Quadro 4 – Capítulos e principais etapas do Relatório de Gestão

Capítulo 1: Apresentação e Justificativa

Capítulo 2: Referencial Teórico

Capítulo 3 - Metodologia

Capítulo 4: Resultados

- Evolução do Arranjo Institucional do Planejamento no Governo
- Transparência no Brasil, sua relação com o Planejamento Orçamentário e um modelo de análise;
- Identificação das Práticas de M&A no governo;
- Entrevista com atores-chave;
- Confronto das práticas de M&A com modelo de análise da transparência.

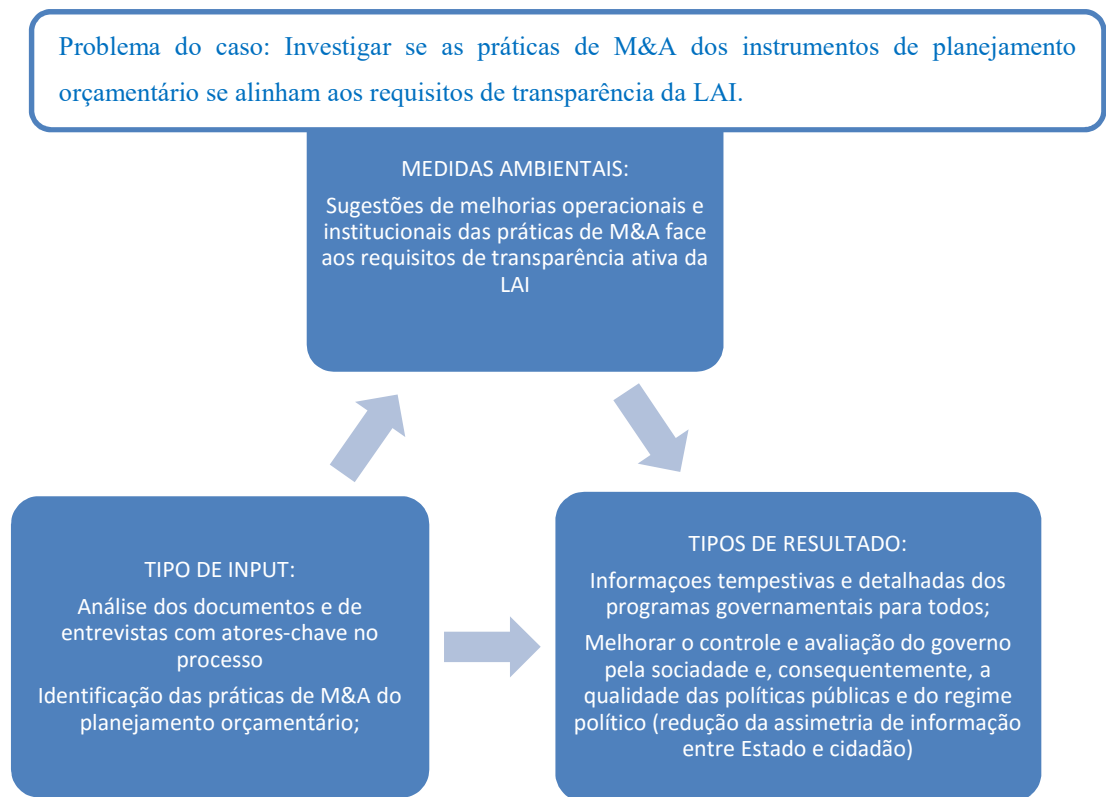
Capítulo 5: Conclusões

- Respondendo às questões de pesquisa;
- Sugestões de melhoria;
- Limitações da Pesquisa.

Capítulo 6: Considerações Finais

Fonte: Elaboração do próprio autor, 2016.

Figura 2 – Esquematização do modelo de pesquisa



Fonte: Modelo adaptado de Stanford, 2015, *apud* Guia TCF PROFIAP 2015. Elaboração do autor, 2016.

4 RESULTADOS DE PESQUISA

Neste capítulo, o propósito é mostrar quais são as práticas e os produtos – informações e documentos - de M&A do Planejamento Orçamentário no Governo do Estado de Sergipe (objetivo específico 1) e verificar se as mesmas preenchem os requisitos de transparência ativa da LAI (objetivo específico 2).

O capítulo está dividido em cinco seções – Figura 3. A primeira seção faz uma breve análise da evolução do arranjo institucional de planejamento no Governo do Estado, questão que finda sendo determinante para a compreensão do objeto de estudo deste Relatório.

Figura 3 – Detalhamento da apresentação dos resultados de pesquisas



Fonte: Elaboração do autor, 2016.

A segunda seção aborda aspectos legais da transparência no Brasil, sua relação com o Planejamento Orçamentário e apresenta um modelo de análise para avaliar seu cumprimento no âmbito das práticas e produtos de M&A, do PPA e do Orçamento no Governo do Estado.

Na terceira etapa, levantam-se justamente quais são e como se processam essas práticas de M&A do Planejamento Orçamentário, constituído pelo PPA, LDO e Orçamento, incluindo também o Planejamento Estratégico⁵ (PE).

A quarta seção apresentará um resumo dos resultados obtidos nas entrevistas de campo com atores-chave no ciclo de Planejamento Orçamentário.

Por fim, a quinta seção dedica-se a confrontar as práticas e os produtos de M&A com os requisitos de transparência da LAI, utilizando-se dos parâmetros (modelo de análise) elaborados na primeira seção.

4.1 Evolução do Arranjo Institucional de Planejamento no Governo do Estado de Sergipe

O propósito dessa seção é explorar, de maneira sucinta, elementos históricos e organizacionais do arranjo institucional de planejamento do Governo Estadual, que são cruciais para se ter um entendimento mais amplo e profundo acerca de algumas questões que permeiam o M&A e a transparência na implantação das políticas públicas.

O histórico do planejamento governamental no Governo do Estado de Sergipe é marcado por inconstâncias e baixa institucionalização dos órgãos e práticas. Mudanças constantes no órgão responsável pelo planejamento governamental, carência de corpo técnico qualificado, alta rotatividade de Secretários, ausência de regulamentação para o sistema estadual de planejamento, dentre outros fatores, são sintomáticos do baixo grau de institucionalização da cultura de planejamento.

Desde 1945, quando foi criada a primeira estrutura, até os tempos atuais, os órgãos de planejamento passaram por mais de dez denominações e estruturas diferentes (vide Quadro 5). Uma das mudanças mais significativas foi a extinção do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (CONDESE), em 1979, e quando no governo Antônio Carlos Valadares (1987 a 1991), a Secretaria de Planejamento passou a ser incorporada à Secretaria de Estado de Economia e Finanças, que passou a controlar inclusive o sistema orçamentário do Estado, ficando as demais funções de planejamento a cargo da então criada Fundação Estadual de Planejamento, Pesquisa e Estatística (FUNDEPLAN).

⁵ Apesar do objeto do estudo ser a transparência dos instrumentos de planejamento orçamentário (principalmente PPA e Orçamento), foi inevitável inserir o PE, que tem grande influência sobre o PPA, na análise, o que será melhor justificado adiante.

Quadro 5 – Evolução dos Órgãos de Planejamento no Governo de Sergipe ao longo do tempo.

ANO	INSTRUMENTO	EMENTA
1945	Decreto -Lei n.956, de 31 de dezembro de 1945	Cria a Secção de Estudos Econômicos e Financeiros
1952	Decreto n. 433, de 7 de novembro de 1952	Cria a Consultoria Técnica de Assuntos Econômicos e Financeiros
1952	Decreto n. 130, de 5 de dezembro de 1952	Cria a Comissão de Desenvolvimento Econômico
1959	Decreto-Lei 470, de 31 de março de 1959	Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese)
1964	Lei 1.277, de 8 de julho de 1964	Reorganiza o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese)
1974	Lei n. 1.917, de 18 de dezembro de 1974	Altera a estrutura do Condese e cria o Sistema Estadual de Planejamento
1979	Lei n. 2.203, de 14 de março de 1979	Extingue o Condese e cria a Secretaria de Estado do Planejamento e o Instituto de Economia e Pesquisa (INEP)
1987	Lei n. 2.608, de 27 de fevereiro de 1987	Extingue o Instituto de Economia e Pesquisa (INEP) e cria o Instituto de Estudos Econômicos e Sociais Aplicados (IESAP)
1989	Lei n. 2.703, de 17 de fevereiro de 1989	Extingue o IESAP, cria a Secretaria de Estado de Economia e Finanças e a Fundação Estadual de Planejamento, Pesquisa e Estatística (FUNDEPLAN)
1991	Lei n. 2.960, de 9 de abril de 1991	Extingue o Fundação Estadual de Planejamento, Pesquisa e Estatística e cria a Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan)
1995	Lei nº 3.591, de 9 de janeiro de 1995	Cria a Secretaria de Estado do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec)
2007	Lei nº 6.130, de 2 de abril de 2007	Extingue a Secretaria de Estado do Planejamento, Ciência e Tecnologia e cria a Secretaria de Estado do Planejamento
2009	Lei 6.615, de 18 de junho de 2009	Cria a Secretaria de Estado do Planejamento, Habitação e do Desenvolvimento Urbano (Seplan)
2011	Lei nº 7.116, de 25 de março de 2011	Cria a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag)

Fonte: Santos (2015). Adaptação do autor, 2016.

É evidente que essas constantes transformações na denominação, estrutura e atributos dos órgãos de planejamento no Estado - sem entrar em detalhes sobre a natureza e os contextos dessas mudanças -, dificultam a institucionalização da função planejamento dentro da estrutura governamental sergipana.⁶

Somente nas duas gestões do governo Marcelo Déda (2007/2013), a função Planejamento passou por três alterações estruturais, sendo a mais significativa a fusão com a Secretaria de Administração em 2011, que redundou na atual estrutura da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG). Além disso, nesse período, houve cinco Secretários diferentes.

Com essa fusão, a função planejamento perde espaço para as funções de gestão e administração, que se impõem com agendas de curto prazo que são cruciais ao governo e, muitas vezes, de maior apelo político e social, a exemplo da gestão da política de recursos humanos, da folha de pagamento, da administração dos Centros de Atendimento ao Cidadão (CEAC's), da gestão centralizada das licitações e de importantes contratos do Governo.

Tal diferença de status pode ser evidenciada no quantitativo diminuto de servidores que as superintendências afins ao planejamento possuem (7%), em comparação com os servidores das áreas de gestão (67%) ou da área de suporte da SEPLAG (26%) – Tabela 1.

Tabela 1 – Servidores da SEPLAG por setores e áreas de atuação– outubro de 2016.

Setores por áreas de atuação	nº serv.	%
SUPORE À SECRETARIA	109	25,6%
Assessoria de Comunicação - ASCOM	4	0,9%
Assessoria de Planejamento - ASPLAN	2	0,5%
Departamento de Administração e Finanças - DAF	74	17,4%
Gabinete	29	6,8%
ÁREAS TÍPICAS DE GESTÃO	287	67,4%
Comissão de Inquérito	2	0,5%
Escola do Governo	4	0,9%
Super. de Gestão do Patrimônio do Estado- SUPAT	17	4,0%
Super. de Moderniz. da Gestão e Atend. ao Cidadão - SUMOG (CEAC's)	118	27,7%
Super. de Compras Centralizadas - SGCC	67	15,7%
Super. Geral de Recursos Humanos - SGRH	79	18,5%
ÁREAS TÍPICAS DE PLANEJAMENTO	30	7,0%
Super. Estudos e Pesquisas - SUPES	23	5,4%
Super. de Planejamento Econômico e Orçamento - SPEO	7	1,6%
Total de servidores	426	100,0%

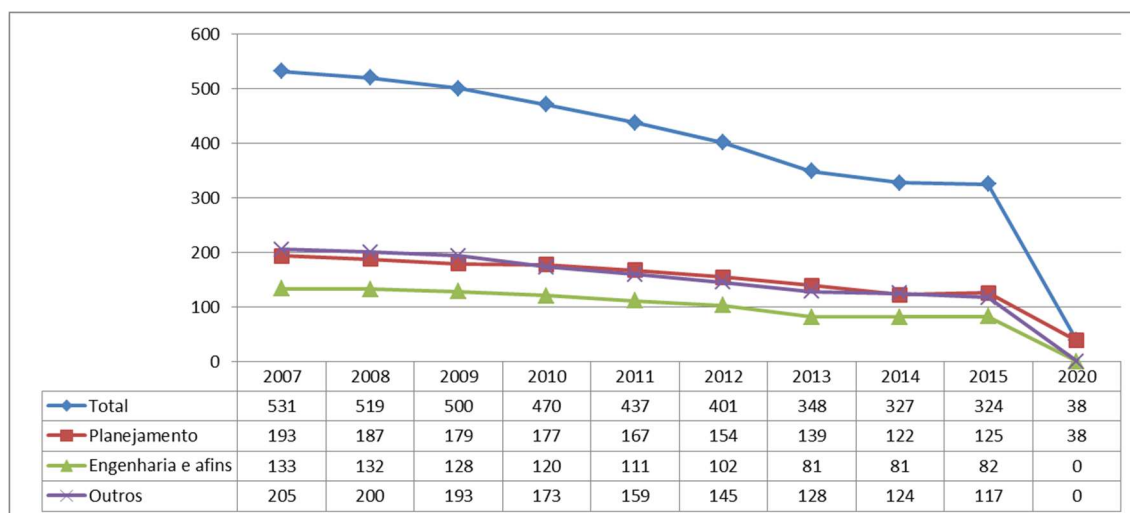
Fonte: SGRH- SEPLAG. Elaboração do autor, 2016.

⁶ A título de contraponto, a Secretaria de Planejamento da Bahia, desde sua fundação em 1971 - afora idas e vindas da área de Ciência e Tecnologia, que finalmente se emancipou em 2003 – teve um histórico institucional bem menos conturbado, o que certamente influenciou no peso e na tradição que a Pasta tem hoje (BAHIA, 2016).

Aliás, a mão-de-obra concursada e qualificada é um dos maiores gargalos do Executivo estadual, principalmente nas áreas afins ao planejamento e à gestão. Desde 1988, com exceção de concursos para segurança pública, saúde, educação, Auditor Fiscal, Defensoria e Procuradoria Geral do Estado, só houve um concurso para nível superior nos órgãos da administração direta do Estado: o concurso para contratação de 60 pessoas para a Carreira de Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental em 2001 – mais conhecida como carreira dos “gestores”.

Não fosse esse único concurso, a situação seria calamitosa. Isso porque o Estado caminha para um “apagão” de mão-de-obra especializada (com nível superior) nas áreas que não sejam finalísticas (segurança, educação, saúde), jurídicas, ou de auditoria fiscal nos órgãos da administração direta. Retirando-se essas áreas, o Executivo Estadual só tinha 324 servidores de nível superior em 2015. Nas de áreas de formação com afinidade ao planejamento e à gestão – considerando-se cursos como os de Administração, Economia, Contabilidade, Geografia E Sociologia - esse número cai para 125 – Gráfico 1.

Gráfico 1 – Servidores de nível superior nos órgãos da administração direta, excluídos os das áreas jurídica, de auditoria fiscal, saúde, educação e segurança pública.



Fonte: SGRH - SEPLAG/ Elaboração do autor, 2016.

A previsão é que esse número caia ainda mais, pois a maior parte desses servidores já adquiriu os requisitos para aposentadoria e apenas aguardava a implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos, que aconteceu em maio de 2016, para incorporar direitos. A perspectiva é que nos próximos anos praticamente só restem os 38 servidores remanescentes do concurso de Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Esses servidores, em geral, ocupam postos-chave no Estado (secretários-adjuntos, superintendentes, gerentes, diretores e alta assessoria) e desempenham importante papel na continuidade e aprimoramento das atividades inerente à máquina pública. Sem o trabalho dessa carreira e dos demais técnicos de nível superior remanescentes - que estão em vias de se aposentar - não haveria o mínimo de governança no Executivo Estadual, que ficaria praticamente entregue aos cargos em comissão.

Os poucos quadros da Carreira de Técnicos em Políticas Públicas e Gestão Governamental se concentram principalmente na SEPLAG e SEFAZ, estando a maior parte deles envolvida em áreas de gestão e não de planejamento. Nas outras secretarias, em geral, prevalecem nas diretorias e assessorias de planejamento servidores prestes a se aposentar e principalmente comissionados, os quais, por sua vez, dada a carência de quadros de nível superior no Estado, ficam abarrotados de atividades burocráticas e operacionais. Cumprem, assim, as atividades de Planejamento Orçamentário de forma protocolar. Matérias como planejamento de longo prazo, M&A, inovação, transparência e participação popular, ficam em segundo plano e normalmente só são abordadas por contingências legais ou interesse do Secretário de ocasião da Pasta.

Sem a guarida de uma Secretaria forte e de tradição, e de um corpo técnico de servidores concursados e qualificados, fica muita mais difícil consolidar uma cultura de planejamento no Estado e nos seus órgãos e secretarias – aí inclusas as ações de M&A e de transparência.

Talvez não por coincidência, algumas experiências interessantes na área do planejamento não tiveram força para se consolidar e findaram virando experiências efêmeras e pontuais de cada novo governo, a exemplo do DESENVOLVER-SE (Plano de Longo Prazo para Sergipe, de 2008 a 2018), das estruturas de M&A e governança criadas em diferentes governos (Central de Resultados, Sala de Situação etc.), do modelo de Planejamento com viés participativo criado e “abandonado” no Governo Déda, dentre outras.

Ainda não há uma lei que efetivamente regulamente um sistema estadual de planejamento⁷, tampouco uma lei complementar para regulamentar a elaboração e a organização do PPA, da LDO e a Lei Orçamentária Anual, conforme previsto na Constituição Estadual (Constituição do Estado de Sergipe, Art. 150 § 9, inciso I) –lacuna jurídica que também acontece no âmbito federal.

Em suma, os desafios rumo à institucionalização de uma cultura de planejamento governamental são enormes, e passam pela valorização e consolidação de estruturas

⁷ A atual lei que estrutura a organização do Estado (Lei 7.950, 2014) apenas legitima a SEPLAG como coordenadora do Sistema Estadual de Orçamento, Planejamento e Gestão, sem, no entanto, explicá-lo.

organizacionais permanentes, de carreiras afins ao planejamento e de um sistema estadual de planejamento de curto e longo prazo. Tal transformação só vai acontecer quando agentes políticos, servidores públicos e sociedade reconhecerem e se apropriarem do planejamento como norte para o desenvolvimento e de saída da crise política, social e econômica que assola o país.

Todos esses elementos findam sendo um pano de fundo crucial para se entender as limitações do Governo do Estado no que tange ao planejamento, execução e M&A de suas políticas públicas, bem como nas dificuldades de torná-las mais transparentes.

4.2 A Transparência no Brasil e a proposta de um modelo de análise

A redemocratização do país, na década de oitenta, reverberou numa Constituição, de 1988, que prima pela garantia dos direitos civis e sociais, dentre eles, o direito de o brasileiro ter um Estado mais transparente e acessível ao cidadão.

O acesso à informação foi instituído como um dos direitos fundamentais do indivíduo nos incisos XIV e XXXIII do artigo 5º da Constituição⁸:

XIV — é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

XXXIII — todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Brasil, 1988)

E a publicidade foi definida como um dos cinco princípios que regem a administração pública (BRASIL, 1988, art. 37). A Constituição criou ainda um repertório de instrumentos que podem assegurar o direito de acesso à informação, como:

- O direito de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder (Art. 5º, inciso XXXIV);
- O direito de obter certidões de repartições públicas para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (Art. 5º, inciso XXXIV);

⁸ Os incisos IV, VI, VIII e IX do mesmo artigo - que se referem, respectivamente, às liberdades de manifestação de pensamento; consciência e crença; crença religiosa ou convicção filosófica; e expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação - dizem respeito à liberdade de informar e se expressar.

- A ação de *habeas data* para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público e para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo (Art. 5º, inciso LXXII).

Há ainda a possibilidade da ação civil pública, da ação popular e o do mandado de segurança serem utilizados como instrumentos para a garantia do direito de acesso à informação e do direito à informação em geral.

Na legislação infraconstitucional, várias leis, decretos e portarias abordam e regulamentam a questão do acesso à informação em diferentes temas e dimensões, como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90); a Lei nº 8.159/91, que estabelece as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados; a Lei nº 9.507/1997, que regulamentou o rito processual do *habeas data*; a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999); o Decreto nº 6.170/2007, que criou o SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, dentre outros.

Mas é a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/ 2000) e sua posterior atualização (Lei Complementar nº 131/ 2009) que ganham um significado especial no contexto deste estudo, pois, além de normatizarem as finanças públicas no país, também regulamentam a transparência, o controle e a fiscalização da gestão fiscal – inclusive os instrumentos de Planejamento Orçamentário (PPA, LDO e LOA), conforme o Art. 48, destacado abaixo:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Embora o enfoque da LRF seja predominantemente financeiro, no supracitado artigo há claros elementos que incentivam a transparência e o controle social, a exemplo da necessidade de participação popular na elaboração dos instrumentos de Planejamento Orçamentário (planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos) e a ampla publicização de vários documentos de

gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Inclusive, com a atualização da LRF, feita pela Lei Complementar nº 131/2009, a sociedade passou a ter o direito de obter, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de seus governos. Neste momento, todos os entes federados tiveram que instituir os seus “portais da transparência” com o intuito de se enquadrar à nova legislação.

Entretanto, mesmo com a incorporação de importantes dispositivos legais garantidores de transparência governamental e de acesso à informação na Constituição de 1988 e em várias legislações infraconstitucionais subsequentes, durante muitos anos houve uma ausência de políticas públicas efetivas e coordenadas de informação, o que limitou significativamente as possibilidades de acesso do cidadão à informação governamental (JARDIM, 1999). O que havia eram algumas ações pontuais e setoriais, que não se articulavam como uma política de Estado.

A criação da Corregedoria-Geral da União em 2001 e, principalmente, sua transformação e fortalecimento institucional, a partir de 2003, quando passa a se chamar Controladoria-Geral da União (CGU), foi fundamental para a institucionalização de políticas públicas de fomento à transparência da gestão governamental⁹. Até então, nenhum órgão, de fato, exercia este papel, e as atribuições da então Corregedoria-Geral da União eram restritas à defesa do patrimônio público, ao controle interno e auditoria pública, e às atividades de ouvidoria-geral. Desde maio de 2016, no governo interino de Michel Temer, a CGU passou a ser Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, perdendo a vinculação direta à Presidência da República, mas mantendo basicamente as mesmas atribuições.

A consolidação da CGU propiciou um protagonismo do órgão no processo de institucionalização das políticas de transparência e acesso à informação no país. Sua liderança e apoio foram fundamentais para algumas conquistas nesta área, a exemplo da criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal em 2004, do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) – em que o público pode acompanhar a execução dos convênios federais - e, principalmente da Lei nº 12.527/11, que ficou conhecida como a Lei de Acesso à informação – LAI.

⁹ A agenda da transparência passou a ser tão importante que, à época da criação da CGU, Lei nº 10.683/2003, o titular da pasta incorporou o termo à nomenclatura do cargo: Ministro de Estado do Controle e da Transparência – atualmente o cargo é Ministro da Transparência, Fiscalização e Controle. Outro avanço na referida lei foi a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, que existe até hoje (BRASIL, 2003).

O advento da LAI talvez tenha sido uma das maiores conquistas recentes da administração pública brasileira. Ela, além de “re” normatizar o direito constitucional de acesso à informação pública (Art. 5º inciso XXXIII), estrutura toda uma política sobre a temática, ajudando, assim, a materializar uma mudança no paradigma do trato da informação governamental.

Apesar da Constituição já assegurar que toda a informação governamental é pública, salvo exceções devidamente justificadas, esse direito não estava sendo respeitado, em boa medida, pela falta de regulamentação e de uma política sobre o assunto. Prevalecia, assim, o excesso de zelo e burocracia das autoridades públicas no fornecimento de informações de natureza pública. A LAI, então, vai trazer instrumentos para concretização desse direito, definindo diretrizes e procedimentos que direcionem uma abordagem mais flexível e proativa do Estado no acesso à informação e, inclusive, definindo punições para quem não cumprir as exigências da lei.

A regulamentação anterior à LAI, a Lei nº 11.111 de 2005¹⁰, praticamente repetia o texto constitucional e detalhava alguns aspectos sobre como o cidadão poderia recorrer das ressalvas de acesso. O seu enfoque era mais na regulamentação do sigilo e como recorrer dele, do que na promoção da transparência. Além disso, pela legislação da época, o acesso à informação tinha uma visão mais estrita, referenciada na “documentação” estatal. O Estado apenas reagia ao cidadão que precisava de informação.

Havia, assim, um anacronismo entre a legislação vigente e as demandas da sociedade contemporânea, que exigiam um Estado mais acessível ao cidadão, que fosse, ao mesmo tempo, transparente e promovedor da transparência, de modo a compartilhar sua governança com o cidadão e prestar contas de suas ações. O Estado não se atinava para a realidade e as possibilidades advindas da tecnologia de informação e de como essa nova realidade o colocava como um protagonista da informação.

Por isso, houve a aludida mudança de paradigma com a LAI, que trouxe algumas diretrizes orientadoras para a implementação da nova política de acesso à informação, a saber (BRASIL, 2011, art. 3º; CGU, 2013, p.13):

- I. **Publicidade máxima** - estabelece a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção;
- II. **Transparência ativa e a obrigação de publicar** - os órgãos públicos têm a obrigação de proativamente publicar informações de interesse público, não basta

¹⁰ O acesso à informação era complementarmente regulado pela Lei nº 8.159 de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

atender apenas aos pedidos de informação. O artigo 8º da lei inclusive lista alguns elementos mínimos que devem ser publicados;

- III. **Abertura de dados** - estímulo à disponibilização de dados em formato aberto e a utilização de diversos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV. **Promoção de um governo aberto** - os órgãos públicos devem fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência, de modo a superar a cultura do sigilo, arraigada há muitos anos na administração pública brasileira;
- V. **Desenvolvimento do controle social da administração pública** - os procedimentos que facilitam o acesso à informação devem estimular ao máximo o controle social. Para isso, os pedidos de informação devem ser processados de maneira ágil, utilizando os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, de forma transparente e em linguagem de fácil compreensão. Haverá ainda a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa da informação.

Particularmente, nos Art. 7º e 8º, que tratam das diretrizes de acesso à informação, a LAI tornou mais explícita a necessidade da administração pública fornecer informações acerca da “implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos” (BRASIL, 2011).

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

VII - informação relativa:

- a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
- b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...]

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;

Inclui-se, então, a necessidade de se divulgar os resultados do PPA, que nada mais é que o “plano” que congrega todos os programas de governo, que por sua vez congregam todas as ações, projetos e obras de um governo para o período de quatro anos. Pela mesma lógica, o governo deve divulgar os resultados da implementação do Orçamento, que congrega todas essas ações, projetos e obras no período de um ano.

Os resultados a serem divulgados devem dar condição ao cidadão para acompanhar o desempenho de seu governo no cumprimento do plano governamental proposto – inclusive com metas e indicadores dos programas e projetos. De posse destes dados, fica muito mais fácil exercer o controle social.

No fundo, essa obrigação já existia de maneira direta e indireta na Constituição Federal. Pelo princípio da eficiência e da publicidade na administração pública, não tem sentido um governo que não monitora e avalia seus programas, ações e projetos, ou não torna públicas essas avaliações e monitoramentos, de modo a prestar contas de suas ações. Como não possibilitar meios para que a população acompanhe a implementação dos Planos Plurianuais e dos Orçamentos, peças basilares a qualquer governo, nos quais se pactuam as políticas públicas que serão entregues à sociedade?

Aliás, a Carta Magna também prevê a obrigação de o governo prestar contas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos tem esse dever (Art. 70). E cabe ao Poder Legislativo, mediante controle externo, e ao sistema de controle interno de cada Poder, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos bens públicos, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O Art. 74¹¹, que prevê as atribuições do sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, deixa bem clara essa necessidade de se monitorar, avaliar e prestar contas das metas previstas nos instrumentos de Planejamento Orçamentário e de se avaliar os resultados da gestão:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal... (BRASIL, 1988).

¹¹ A Constituição do Estado de Sergipe, em seu artigo 72, replica essas atribuições no âmbito estadual.

Entretanto, durante muitos anos, prevaleceu – e em verdade, ainda prevalece, mas de maneira atenuada - uma visão estrita destes dispositivos constitucionais, com um viés predominante fiscal e financeiro, que refletia a agenda de um Estado pautada pela busca da eficiência, ajuste fiscal e estabilidade econômica. Elementos, à época, caros à sociedade brasileira, que ao final dos anos oitenta e do início da década de noventa, vivia em um cenário de inflação, descontrole dos gastos públicos e escassez de recursos.

Por isso, interessava mais a aferição dos resultados e transparência na ótica do desempenho econômico e fiscal do Estado. Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi emblemática.

Inegáveis foram os avanços que a referida lei trouxe para tornar o Estado mais transparente. Mas nela, os Planos, os Orçamentos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, as Prestações de Contas, dentre outros recursos, são tratados como instrumentos de transparência para a gestão fiscal. Portanto, na prática, ela estimulou mais o acesso às informações de elementos fiscais e econômicos, como a execução orçamentária e financeira e o cumprimento das metas de gestão fiscal, previstas na LRF (limites de gasto com pessoal, limites de endividamento, metas de receita, operações de crédito, dentre outros.), do que o desempenho e resultado da implementação dos programas, projetos e ações governamentais.

Por isso, embora já houvesse na Constituição elementos que deixavam claro a necessidade de se monitorar, avaliar e prestar contas de instrumentos basilares para o governo, como o são o PPA e o Orçamento, a LAI reforça e deixa mais clara a obrigação do Estado em divulgar os resultados, metas e indicadores destes instrumentos, como meio para um efetivo controle social.

A nova legislação deve ser cumprida por todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, e cada ente federado deverá regulamentar em nível local as providências relativas às instâncias recursais, à definição de autoridade de monitoramento e aos procedimentos para instalação e funcionamento de Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) (CGU, 2013, p.13).

Em Sergipe, os impactos da LAI ficaram, em boa medida, circunscritos aos elementos de transparência passiva. Principalmente à criação de um sistema virtual para recebimento e acompanhamento dos pedidos de acesso à informação, projeto que foi precedido de ampla capacitação e divulgação nos órgãos do governo, feita pela CGE.

Entretanto, segundo a última edição da Escala Brasil Transparente - indicador elaborado pela CGU (2015) para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, avaliando o grau de cumprimento de dispositivos da LAI no que diz respeito às ações,

principalmente, as de transparência passiva— Sergipe ocupou a 23ª posição entre os estados¹², com apenas 2,08 de 10,0 pontos possíveis, na avaliação realizada em 2015. Houve uma queda de dezenove posições em relação à primeira edição realizada em 2014, quando com 9,31 pontos, foi o 4º estado mais bem colocado.

Em avaliação mais recente e que também engloba elementos de transparência ativa da LAI e principalmente da LRF, além de outras legislações, a do “Ranking Nacional de Transparência”, coordenado pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal, Sergipe obteve, em 2016, 8,1 pontos, ocupando a 19ª posição do ranking. Apesar da colocação não ser das melhores, a nota é razoavelmente boa e houve um aumento expressivo em relação à avaliação de 2015, quando o estado obteve 5,7 pontos.

Em termos de transparência ativa, com exceção da divulgação dos salários dos servidores no portal da transparência de Sergipe e dos “relatórios” financeiros da LRF, pouca coisa mudou desde o advento da LAI.

O projeto de lei que regulamenta a LAI no Estado, inclusive elementos da transparência ativa, está na Assembleia há quatro anos sem ser votado. Recentemente, foi revisto para incluir também os Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público no bojo da regulamentação.

4.2.1 Modelo para análise da transparência dos instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário

Como parâmetro para o segundo objetivo específico do trabalho - o cotejamento das práticas de M&A do PPA e do Orçamento com os requisitos de transparência da LAI - foi criado um modelo de análise pautado nas diretrizes e principais requisitos de transparência ativa da LAI, sobretudo aqueles do Artº 7º e 8º (Brasil, 2011), que falam sobre o direito de o cidadão obter, e a obrigação do Estado fornecer, informações que permitam acompanhar e monitorar a ação governamental. Complementarmente, utilizaram-se, de maneira pontual e adaptada, alguns eixos e elementos de avaliação de transparência usados pela *Internacional Budget Partnership* (2015)¹³.

¹² A CGE recorreu do resultado, alegando que o sistema de petição de informações estadual estava disponível via web, ao contrário do que foi constatado pelo EBT da CGU.

¹³ Os elementos de avaliação da transparência orçamentária usados pela *Open Budget Survey 2015* da *Internacional Budget Partnership* são: Acesso público aos documentos do Orçamento; Compreensão do Projeto da Lei Orçamentária Anual; Compreensão de outros documentos-chave para o Orçamento; Força das Instituições de fiscalização no processo; Engajamento popular no processo.

O modelo é constituído por perguntas e requisitos que subsidiarão as análises qualitativas e serão a base para se traçar o diagnóstico acerca da adequação ou não das atuais práticas de M&A do PPA e do Orçamento à LAI.

O modelo foi pautado em quatro eixos de análise:

- Disponibilidade dos documentos e informações para acompanhamento da implementação e dos resultados do PPA e Orçamento;
- Compreensão, qualidade e requisitos técnicos dos documentos e informações para acompanhamento da implementação e dos resultados do PPA e Orçamento;
- Incentivo ao Controle Social;
- Melhorias das práticas de transparência no M&A do PPA e Orçamento, que foram utilizados justamente nas sugestões de aperfeiçoamento do processo, no capítulo final.

A seguir, são detalhadas as perguntas e os requisitos de avaliação por eixo de análise:

Eixo 1: Disponibilidade de documentos e informações para acompanhamento da implementação e dos resultados do PPA e do Orçamento

- Existe divulgação e amplo acesso em sítios oficiais do governo na internet de informações referentes à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos, ações e obras contidos no PPA e no Orçamento, bem como a suas metas e indicadores? (LAI, Art. 7, inciso VII, a; Art. 8 inciso V e § 2º).
- Quais são os instrumentos e recursos (documentos, relatórios, sistemas de busca) disponibilizados com tais finalidades?
- Existem outros instrumentos e recursos de natureza interna (dados, informações, documentos, relatórios, sistemas) que poderiam ser disponibilizados ou adaptados para ampliar o acesso à informação sobre a implementação dos programas, projetos e ações do PPA e do Orçamento?
- Quais as maiores dificuldades para divulgação dessas informações não divulgadas?

Eixo 2: Compreensão, qualidade e requisitos técnicos dos documentos e informações para acompanhamento da implementação e dos resultados do PPA e do Orçamento

- Os meios e procedimentos para se obter estas informações são objetivos e ágeis, disponibilizados de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão? (LAI, Art. 5)
- Em relação às informações disponibilizadas no sítio eletrônico, elas preenchem os requisitos abaixo (LAI, Art.7, inciso IV; Art. 8, § 3 e adaptações)?
 - i. Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
 - ii. Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos;
 - iii. Possibilitar o acesso por sistemas externos;
 - iv. Divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
 - v. Garantir a primariedade, autenticidade e a integridade das informações;
 - vi. Manter atualizadas as informações disponíveis;
 - vii. Disponibilizar meios de comunicação com o órgão ou entidade detentora do sítio;
 - viii. Ter conteúdo acessível para pessoas com deficiência.

Sendo autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; e primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações (LAI, Art. 4, Incisos VI a IX).

- São utilizados outros meios de comunicação - além de *sites* - viabilizados pela tecnologia de informação? (LAI, Art 3, inciso III)
- O governo divulga orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderão ser encontradas ou obtidas as informações governamentais, como as referentes à execução do PPA e da LOA? (LAI, Art 7, inciso I)

Eixo 3: Controle Social (incentivo ao engajamento popular no processo)

- Há alguma prática que estimule o controle social na administração pública em relação à implementação do PPA e Orçamento? (Adaptado da LAI, Art. 3, inciso V; e da *Open Budget Survey*, 2015)

Eixo 4: Melhorias das práticas de transparência

- Sugestões do autor e dos entrevistados para melhoria do acesso à informação sobre a implementação e resultados do PPA e do Orçamento;
- Levantamentos de outras práticas de transparência do governo que podem potencializar a transparência do PPA e do Orçamento.

4.3 Levantamento das práticas de M&A no Planejamento Orçamentário

Nessa seção é feita uma análise de cada uma das principais peças componentes do ciclo de planejamento no Governo de Sergipe: desde o Plano Estratégico (PE), até as conhecidas peças de Planejamento Orçamentário - PPA, LDO e Orçamento-, destacando em cada um deles os principais instrumentos de M&A e transparência.

O PE¹⁴ e o PPA são dois instrumentos de conteúdo estratégico e até certo ponto complementares. Por isso são estudados em conjunto, dando-se atenção ao último ciclo de planejamento encerrado e ao atual em vigor, ou seja: o PE 2011-2014 com o PPA 2012- 2015; e o PE 2015-2018 com o PPA 2016- 2019.

Em seguida há uma breve consideração sobre a LDO e uma análise mais detida do processo orçamentário, que apesar de ter uma um viés inegavelmente técnico e burocrático, tem grande importância política, já que é o instrumento legal em que se pactua a distribuição dos recursos financeiros para o exercício vindouro. Ademais, houve inovações tecnológicas e de gestão no Orçamento do Governo Estadual que podem ser importantes pontos de partida para

¹⁴ O PE normalmente é elaborado no primeiro ano de um governo para direcionar os quatro anos de mandato. Já o PPA, que também é feito no primeiro ano de um mandato, vislumbra os quatro anos subsequentes, por isso adentrando no primeiro ano do próximo mandato.

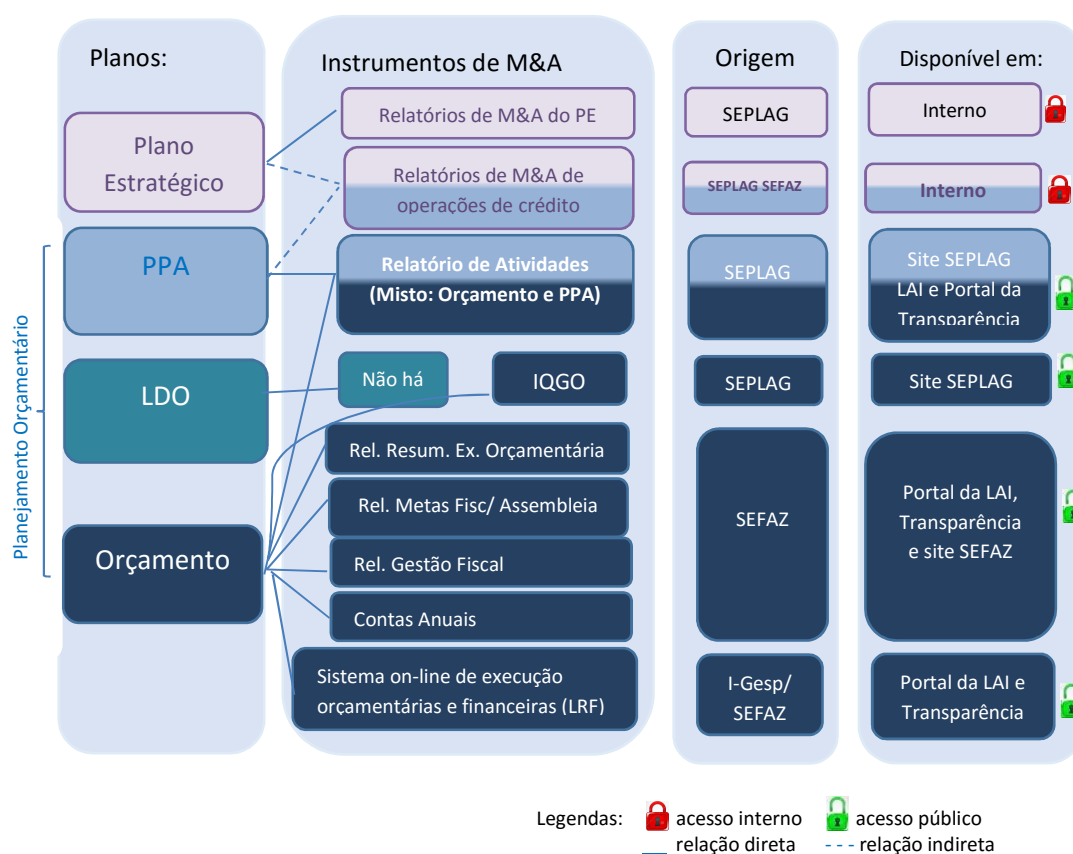
uma maior transparência e compreensão do Planejamento Orçamentário por parte da sociedade sergipana.

A terceira etapa da seção aborda os relatórios de M&A de cunho fiscal, que são relatórios que auxiliam na percepção do Orçamento, mas numa perspectiva eminentemente fiscal, atendendo requisitos da LRF e da Constituição.

Por fim, exploram-se os relatórios de M&A das operações de crédito, que costumam ser acessíveis apenas aos agentes governamentais e financiadores.

A Figura 4 sintetiza os principais instrumentos de M&A do ciclo de planejamento do Governo do Estado de Sergipe que são abordados neste Trabalho.

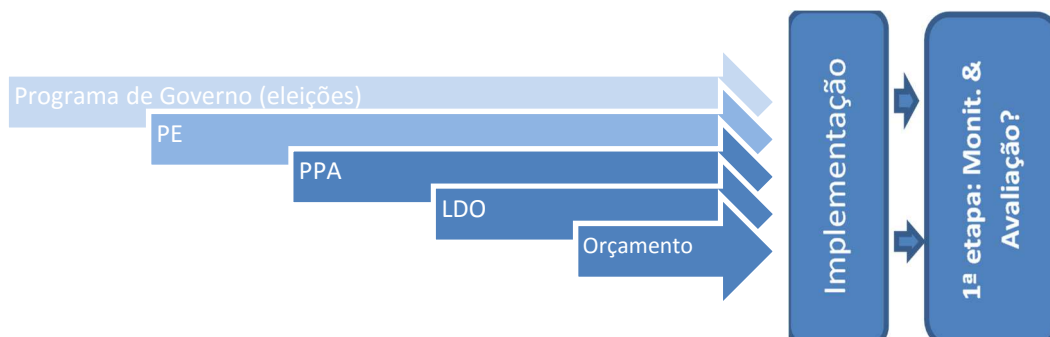
Figura 4 - Resumo dos principais “Planos” governamentais, com os respectivos instrumentos de M&A, órgão responsável, e nível de acessibilidade ao público.



Fonte: Elaboração do autor, 2016.

Na realidade sergipana, assim como na dos demais entes federados, o PE, ou outro instrumento congênere, precede e tem papel preponderante na elaboração dos instrumentos tradicionais de Planejamento Orçamentário (PPA, LDO e LOA) – Figura 5.

Figura 5 – Fases do Ciclo de Planejamento



Fonte: Elaboração do autor, 2016.

Isso porque no PE vamos ter a indicação das prioridades do governo e, normalmente, do modelo de governança que vai permitir a implementação e o M&A dos projetos prioritários, que de alguma maneira também constarão no PPA e no Orçamento. O PE é a primeira ponte entre o programa de governo, prometido nas eleições, com a realidade e os requisitos legais, financeiros e políticos da máquina pública.

No caso sergipano, pode-se dizer que nos ciclos de PPA em análise, 2012- 2015 e 2016- 2019, tem havido, quando da elaboração, uma tentativa de alinhamento entre o PE e o PPA e a previsão de modelos de governança para o acompanhamento da implementação dos projetos do governo.

4.3.1 Planos Estratégicos e PPAs

4.3.1.1 Ciclo do PPA 2012- 2015

No ciclo de PPA 2012- 2015, a sistemática de planejamento governamental abrangeu três momentos marcantes: a oficina de PE, restrita à alta cúpula governamental; as oito audiências públicas “territoriais” do Plano Plurianual Participativo (PPA-P); e a elaboração tradicional do PPA, feita por dirigentes e técnicos. Estas três etapas deveriam ser coesas e integradas entre si, mas na prática isso não é tão simples, principalmente no que tange à participação popular no processo. A seguir, essas três etapas e suas sistemáticas de M&A serão explicadas.

A) Plano Estratégico (PE) 2011-2014

O PE 2011- 2014 traçou, para o então governo, missão, visão de futuro, valores¹⁵, eixos estratégicos de atuação, macrodesafios e programas e iniciativas que, em linhas gerais, orientaram a elaboração do PPA 2012- 2015 (SERGIPE, 2011a, p. 95).

B) Participação Popular no PPA 2012- 2015

A participação da sociedade se deu por meio da elaboração do PPA-P, realizada por meio de Conferências Territoriais nos oito territórios de planejamento do estado. Esse processo foi a tentativa de se dar continuidade e sobrevida a um inovador modelo de planejamento e de gestão participativa e territorializada, instituído em 2007, que, mesmo depois de uma fase inicial de planificação e pactuação relativamente bem sucedida - gerando o PPA 2008- 2011 - não se efetivou¹⁶.

Ao contrário da edição do PPA 2008- 2011, não houve conferências municipais, e já se partiu para as Conferências Territoriais com a participação de delegados¹⁷, doze por município, que haviam sido eleitos no ciclo passado de planejamento. Como esse ciclo antecedente teve sua implementação incompleta, um dos objetivos das Conferências Territoriais foi o de prestar contas à sociedade das ações realizadas pelo governo no último quadriênio. A partir dessa “reaproximação” com os delegados, procurou-se, então, definir as ações e prioridades para o quadriênio subsequente.

Foram geradas 628 demandas, entregues às Secretarias de Estado afins com a respectiva temática, para que incorporassem “na medida do possível, às suas propostas de Programas” que constituiriam o PPA 2012 - 2015 (SERGIPE, 2011b, p. 155).

Vale destacar que, mais uma vez, a ideia original do Governo foi que a participação popular continuasse durante a implementação do PPA. Para isso, as ações oriundas das demandas territoriais seriam monitoradas e o Governo prestaria contas aos delegados do Planejamento Participativo em reuniões permanentes (SERGIPE, 2011b, p. 155). No entanto, acabou não acontecendo.

¹⁵ Inclusive a “Participação Popular e Controle Social” e a “Ética e Transparência” foram dois dos valores instituídos.

¹⁶ O modelo inicialmente pensado para o Ciclo 2008- 2011 previa a instalação de Comitês Permanentes de Desenvolvimento para cada Território.

¹⁷ Os delegados foram eleitos nas Conferências Municipais de 2009, com os segmentos: Sociedade Civil (6 representantes), Poder Público (2 representantes), Iniciativa Privada (2 representantes), e mais o prefeito e o presidente de Câmara, constituídos como delegados natos. (SERGIPE, 2011b, p. 154).

C) O PPA “tradicional” 2012- 2015

A lei que instituiu o PPA 2012- 2015, Lei nº 7.331 de 2011, estabeleceu que a sua gestão ficasse a cargo da SEPLAG, destacando-se para efeito deste estudo os seguintes pontos:

- A gestão do PPA observaria os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderia a implementação, monitoramento e a revisão de programas (Art. 11);
- O Poder Executivo Estadual manteria sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do Plano, com característica de sistema estruturador de governo (Art. 12);
- O Poder Executivo Estadual promoveria a participação da sociedade no processo de monitoramento dos Programas do PPA 2012-2015 (Art. 13);
- O Plano Sergipe Sem Miséria representaria a principal meta do Governo de Sergipe e teria tratamento diferenciado durante a execução do Plano Plurianual (Art. 14);
- A SEPLAG atualizaria na Internet, ao menos uma vez ao ano, as informações constantes do Plano Plurianual, bem como o divulgaria em formato e linguagem acessíveis à sociedade. (Art. 17)

A Metodologia do PPA neste ciclo seguiu, preponderantemente, como de costume, o modelo federal¹⁸. Tendo em sua base o Programa Temático, assim definido pelo Governo Federal:

“O Programa Temático retrata no Plano Plurianual a agenda de governo. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas (MPOG, 2011, p. 16).”

Dentre os vários componentes do Programa Temático, destacam-se, para fins deste estudo, os indicadores, objetivos, iniciativas e metas, assim definidos pelo Governo Federal (MPOG, 2011, p. 18 - 25):

- Os indicadores auxiliam o monitoramento da evolução de uma determinada realidade e a mensuração dos impactos dos Programas, gerando subsídios para a avaliação dos mesmos;

¹⁸ Inclusive, neste ciclo de planejamento, o manual de Elaboração do PPA adotado em Sergipe foi o do Governo Federal.

- O objetivo¹⁹ “expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território”;
- A meta é “uma medida do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa”. Também é passível de avaliação;
- A iniciativa “declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras ações institucionais e normativas”.

A partir deste ciclo de PPA, as ações passaram a ser atributos apenas dos orçamentos. E o PPA passou a atuar somente nos níveis estratégico e tático. A parte operacional (ações) passou a ser detalhada exclusivamente nas leis orçamentárias anuais. No modelo anterior, o PPA era confundido com um orçamento quadrienal, devido ao seu alto grau de detalhamento, o que dificultava, até mesmo, a gestão da sua implementação.

D) Monitoramento e avaliação (M&A) no ciclo de PPA 2012-2015

Analizando-se as audiências públicas e o arcabouço legal e metodológico do PPA no ciclo de PPA 2012- 2015, fica evidente o quanto as questões do M&A e da transparência foram relevantes para o governo. Inclusive uma das iniciativas do Programa de Planejamento e Gestão Governamental, que integrava o PE, foi: “Implantar ferramentas gerenciais de monitoramento e avaliação de programas e ações estratégicas - Sala de Situação”²⁰ (SERGIPE, 2011a, p. 70).

Essa estrutura de M&A, que ficou conhecida como Sala de Situação, foi amplamente detalhada em capítulos específicos do PE e do PPA. Ficou a cargo da Superintendência de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SUMAP), criada no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), para este fim.

A Sala de Situação faria o controle finalístico dos programas prioritários constantes do PE e do PPA, propiciando um ágil acompanhamento ao núcleo estratégico do governo, em especial ao Governador, acerca da implementação dos mesmos (SERGIPE, 2011a, p. 99). Cada

¹⁹No ciclo atual, a definição de objetivos mudou para: “os objetivos devem expressar as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública”.

²⁰ “Estimular a participação popular na definição das políticas públicas de governo (PPA-Participativo) e promover ações de comunicação com a sociedade, com base no respeito aos princípios da publicidade e da transparência da atuação governamental, utilizando todos os canais disponíveis para alcançar o cidadão”, também foram iniciativas que constaram do Programa de Planejamento e Gestão Governamental do PE 2011- 2014 (SERGIPE, 2011a, p. 70).

programa deveria ter detalhados planos de ação, com metas, indicadores de desempenho, responsáveis, prazos, fontes de financiamento e discriminação dos recursos financeiros, de modo a permitir o M&A dos mesmos pela Sala de situação.

Para isso, a Sala de Situação foi concebida como um processo contínuo de articulação de quatro tipos de atividades: coleta, tabulação e processamento de dados; análise e comparação de dados; avaliação de problemas, intervenções e tomada de decisões; e divulgação das informações, para retroalimentar o sistema e permitir o controle social²¹ (SERGIPE, 2011a, p. 101).

O acompanhamento e monitoramento das ações seriam feitos por Núcleos de Governança divididos em quatro áreas estratégicas: Gestão Pública; Infraestrutura; Desenvolvimento Socioeconômico e de Projetos Especiais; e Políticas Sociais. Os Núcleos se reuniriam mensalmente para reuniões internas de M&A e, trimestralmente, perante o governador, para relatar o desempenho dos programas governamentais prioritários e traçar uma agenda de compromissos e encaminhamentos para superação de gargalos de implementação (SERGIPE, 2011, p. 104).

Ocorreu que a Sala de Situação não se efetivou como um sistema de governança para o Governo do Estado. Os Núcleos de Governança não se concretizaram na prática. Uma das prioridades do governo, o Programa Sergipe Mais Justo – para redução da pobreza extrema -, chegou a ter matriz de responsabilidades e governança construída, mas o acompanhamento só foi até o primeiro ano de execução e, mesmo assim, sem encaminhamentos de cobrança ou coordenação por parte do núcleo central do governo²².

Houve um sucesso pontual da Sala de Situação como um aparato de informação e acompanhamento de algumas agendas mais específicas para o governo, como as ações emergenciais de mitigação da seca e o andamento das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Sergipe. Para esses projetos foram elaborados relatórios de acompanhamento mensais ou bimestrais e algumas reuniões intersetoriais foram realizadas para coordenação dos mesmos. Porém, nada que impactasse na governança das ações prioritárias do governo como um todo.

²¹ Este foi o único trecho da documentação analisada que fala que o trabalho da Sala de Situação também ajudaria o controle social.

²² O então Governador Marcelo Déda se afastou do governo por problemas de saúde, vindo a falecer ainda dentro de seu mandato, o que findou ocasionando certa instabilidade e prejuízo na governança da máquina governamental.

4.3.1.2 Ciclo do PPA 2016- 2019

No último e atual ciclo de planejamento, iniciado em 2015, a sistemática de planejamento teve algumas modificações: o PE e o PPA, em essência, mantiveram-se os mesmos, mas houve alguns ajustes, que os deixaram mais enxutos e objetivos. A participação popular, entretanto, foi significativamente abreviada, assim como a proposta de M&A que ficou mais modesta.

A) Plano Estratégico (PE) 2015- 2018

O PE deste ciclo manteve o tradicional formato de elaborar a missão, visão e valores²³ de governo, mas ao invés de elencar amplos programas, objetivos e iniciativas, adotou o termo “compromissos de governo”, acompanhados de suas respectivas metas, para elencar ações prioritárias que podem tanto ser um programa, um objetivo ou uma meta do PPA. Houve uma redução do número de prioridades em relação ao ciclo anterior, que deu mais objetividade e realismo ao Plano. Foram 17 compromissos assumidos, com 88 metas, frente a 20 programas e a 223 iniciativas (equivalentes às metas) do PE passado, o que torna a execução e o acompanhamento do Plano mais factível.

B) PPA “tradicional” 2016- 2019

Esses compromissos estratégicos foram, então, integrados aos instrumentos constitucionais de Planejamento Orçamentário (PPA, LDO e LOA), que, por sua vez, complementaram a dimensão estratégica e, sobretudo, deram elementos tático e operacional para implementação dos mesmos. Para isso, a Superintendência de Programação Econômica e Orçamento (SPEO)²⁴ da SEPLAG realizou oficinas de planejamento em todas as secretarias e órgãos do Estado, que ocorreram no interstício das fases inicial e final da elaboração do PE.

Nas oficinas, os participantes tomavam conhecimento da nova missão, visão e valores do governo, e eram instigados a apresentarem quais seriam os compromissos daquele órgão ou

²³ A Ética e a Transparência foram um dos valores do PE, “visando ampliar os canais de comunicação entre a sociedade civil e o governo, fortalecendo a ética e a transparência nas ações governamentais” (SERGIPE, 2015, p. 18).

²⁴ A SUMAP deixou de existir e seu quadro de funcionários se incorporou a SPEO, Superintendência que tradicionalmente sempre cuidou do planejamento orçamentário.

secretaria para o novo ciclo de governo. Posteriormente, junto ao núcleo estratégico do governo, foram eleitos os compromissos prioritários de governo, que constariam na versão final do PE e, claro, no PPA e no Orçamento. Os demais compromissos, não prioritários e que ficaram de fora do PE, foram contemplados somente no PPA e na LOA.

Assim, os compromissos estratégicos de governo foram devidamente identificados no PPA 2016-2019. Os programas, objetivos, projetos e atividades relacionados a eles seriam priorizados na alocação de recursos orçamentários, na programação financeira e nos processos centralizados de compras, licitações e seleção de pessoal (SERGIPE, 2015, p. 26).

A lei que instituiu o PPA 2016- 2019, Lei 8.089 de 2016, manteve a gestão do PPA a cargo da SEPLAG e praticamente os mesmos atributos, à exceção de alguns pontos, dos quais se destacam:

- A implementação e a revisão de programas permaneceram como atribuições da sistemática de gestão do PPA (Art. 11), porém, não incluiu o monitoramento – que constava na lei anterior;
- Saiu o artigo que atribuía ao Poder Executivo Estadual a responsabilidade de promover a participação da sociedade no processo de monitoramento do Plano;
- Houve uma simplificação dos componentes dos Programas Temáticos, excluídas as iniciativas;
- Não houve uma prioridade (“meta principal”) de governo definida na Lei do PPA, como fora o Plano Sergipe Sem Miséria na lei anterior.

Então, essa edição o PPA se desdobrou apenas em objetivos e metas, abolindo as iniciativas - que ficavam entre os objetivos e as metas - tornando-se, por isso, mais claro e enxuto. O acompanhamento de cada Programa ficou mais fácil, monitorando apenas indicadores, objetivos e metas.

A integração entre o PPA e os Orçamentos Anuais se dá por meio da associação obrigatória, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão Pública (i-Gesp), entre as ações orçamentárias cadastradas para o Orçamento e o respectivo objetivo ou meta de Programa Temático que ela ajuda a atingir, e não mais às iniciativas.

Ressalta-se que foi mantido o artigo que obriga a SEPLAG a atualizar, na Internet, ao menos uma vez ao ano, as informações constantes do Plano, bem como as divulgar em formato e linguagem acessíveis à sociedade. Todavia, a responsabilidade do governo em monitorar a implementação do Plano e da sociedade em participar deste processo perderam guarida na Lei do PPA em Sergipe.

C) Participação Popular PPA 2016- 2019

Não à toa, neste ciclo, a participação popular foi restrita a uma discreta Audiência Pública sobre o PPA 2016 - 2019 e o Orçamento 2016, em que o público predominante foi de servidores estaduais, havendo baixa participação da sociedade civil. Isso se refletiu no baixo número de encaminhamento de sugestões, via internet, para o PPA e a LOA²⁵.

D) Monitoramento e Avaliação (M&A)

O PE 2015- 2018 e o PPA 2016- 2019 abordam brevemente a questão do monitoramento dos compromissos de Governo. Para isso, preveem a construção de quadros lógicos para cada um dos compromissos de Governo e a designação de servidores responsáveis em fornecer informações sobre a implementação deles. A partir daí, seriam elaborados Relatórios Quadrimestrais de Acompanhamento Estratégico que subsidiariam Reuniões de Monitoramento Estratégico, que seriam lideradas pelo Governador (SERGIPE, 2015, p. 26). A SPEO relata ter havido duas edições de relatório de acompanhamento do PE, mas sem periodicidade certa. No entanto, até outubro de 2016, nenhuma reunião de avaliação aconteceu. Não há menção ao M&A das intervenções que não são compromissos de governo, mas constam no PPA. Elas, em tese, poderiam ser acompanhadas pelo Relatório de Atividades, mas, como veremos adiante, o mesmo acaba não abarcando todas as ações do Governo.

4.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

O processo de elaboração da LDO tem sido, em linhas gerais, rígido, operacional e sem inovações. A LDO é vista como peça burocrática e pouco útil ao planejamento²⁶. Como o nome sugere, tem como atribuição estabelecer as diretrizes para o orçamento vindouro. Ela discute prioridades da administração pública, orienta a LOA, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências oficiais de fomento.

²⁵ Na audiência pública, pela análise da lista de presença, houve a participação de 42 pessoas, sendo todas servidoras estaduais. Houve apenas nove encaminhamentos pela internet no período disponibilizado de um mês.

²⁶ Apesar de na prática a LDO não ser um instrumento expressivo de planejamento para Sergipe e a maioria dos Estados e, por isso mesmo, praticamente não haver avaliação e monitoramento deste instrumento, optou-se por fazer uma breve reflexão sobre a LDO, de modo a tornar a compreensão de todos os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) em Sergipe mais didática e completa.

Na prática, em Sergipe, predomina na LDO um caráter mais normativo, estipulando regras operacionais do orçamento: sua estrutura, elaboração, execução e alteração. Assuntos que já são abordados em outras leis, como a 4320, de 1964, e a Lei Complementar 101, de 2000 (LRF), e que poderiam ser regulamentados por decreto ou outros instrumentos mais simples. Já os anexos da LDO, exigências da LRF, são compostos principalmente de demonstrativos e quadros sobre a situação financeira, patrimonial e previdenciária do Governo do Estado.

E mesmo a parte da LDO, que seria mais afeita ao planejamento, a que define metas e prioridades, peca por seu caráter genérico. Na edição para 2017, por exemplo, apontam-se vinte linhas de atuação do governo, sendo a maioria abstrata e universal, como: valorizar o servidor público, ampliar políticas públicas de cultura, de agroecologia, promover a segurança pública, o ensino fundamental, a mobilidade urbana etc., o que finda banalizando a LDO e tornando-a o mais burocrático dos instrumentais de Planejamento Orçamentário. Reflexo disso é que o formato e o texto da LDO, com exceção de alguns pontos incrementais e algumas mudanças no texto das prioridades, praticamente se repetem ano após ano. Por tudo isso, não faz sentido falar-se em M&A da LDO, a não ser que se queira focar nos aspectos fiscais exigidos pela LRF.

4.3.3 Orçamento

O Orçamento, além de seu caráter contábil e financeiro em prever receitas e despesas, também tem uma função política e de planejamento, ao explicitar quais atividades e projetos do governo serão executados e terão recursos assegurados, em um determinado exercício.

O Orçamento no Governo Estadual em Sergipe tradicionalmente tem sido um instrumento de certa rigidez, pouca inovação e baixa participação popular. Sua essência ainda é muito operativa e legal, e muito pouco política - no sentido de se definir as prioridades junto à sociedade. Até mesmo a Assembleia, em geral, pouco opina sobre o assunto. As audiências públicas são realizadas com um caráter meramente formal, havendo costume de baixa participação popular. Mesmo no período do PPA Participativo do Governo Déda, a participação popular se concentrou nas audiências do PPA, sendo as demandas geradas adaptadas ao Orçamento. Os conselhos setoriais de políticas públicas ainda participam pouco da discussão, e muitas vezes fazem aprovações simbólicas e protocolares do Orçamento, na área que lhes dizem respeito, para cumprir as atribuições legais sobre sua alçada.

A vinculação do Orçamento ao PPA, nos dois ciclos de planejamento em análise (2012-2015 e 2016 - 2019), deu-se pela vinculação das ações orçamentárias às iniciativas, ou, no ciclo

atual, a algum dos objetivos dos Programas Temáticas aos quais pertençam no âmbito do PPA. Desse modo, o cumprimento da ação contribui para o alcance dos objetivos de um Programa.

O Orçamento, a exemplo do PPA, também tem sido sistematicamente desvirtuado pelos órgãos. Os problemas mais comuns são: a excessiva quantidade de ações, de modo a ter-se um leque de opções para se moldar às eventuais mudanças de planejamento; elevada quantidade e volume de alterações/ suplementações orçamentárias; e metas mal construídas²⁷ e não acompanhadas. A elaboração essencialmente tecnocrata do orçamento, sem controle social na fase de elaboração e na de execução, finda contribuindo mais ainda para estes desvirtuamentos, na medida em que os técnicos e gestores não se sentem compelidos a prestar contas do mesmo para a sociedade.

4.3.3.1 Relatório de Atividades

O Relatório Anual de Atividades é um instrumento de prestação de contas, junto à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas²⁸, das ações desenvolvidas pelo Governo em determinado exercício. É encaminhado pelo Governador no início anual do trabalho legislativo e cumpre o papel de ser um relatório de M&A, tanto do PPA, quanto do Orçamento, mas sem muito rigor metodológico, já que é uma peça essencialmente de cunho descritivo, que enfatiza sobretudo as entregas realizadas.

Ele é elaborado pela SEPLAG, que faz um apanhado dos Relatórios de Atividades Setoriais das secretarias e órgãos de Governo. Tem em sua estrutura uma apresentação feita pelo Governador; um panorama geral econômico mundial, brasileiro e sergipano; um perfil da estrutura administrativa do Poder Executivo, incluindo dados sobre as finanças públicas; e os resultados da gestão.

Os resultados do Relatório de 2015, por exemplo, foram apresentados em dez áreas temáticas, enquanto que os programas finalísticos do PPA 2012 -2015 eram vinte. Logo, não há uma preocupação de se prestar contas de todos os programas, projetos e metas estabelecidos no PPA e no Orçamento, nem da evolução dos indicadores do PPA. Dessa maneira, o cidadão perde referências para avaliar a atuação de uma Secretaria ou do Governo como um todo, em relação às metas, prazos e valores pactuados inicialmente.

²⁷ Mau dimensionamento das metas por incapacidade técnica de as precisar ou subestimando-as para cumprir facilmente uma meta.

²⁸ No caso do Tribunal de Contas, o Relatório de Atividades é um dos principais componentes das Contas Anuais que lhe são entregues.

Também não há acompanhamento financeiro e das metas físicas das ações orçamentárias, que são obrigatoriamente vinculadas às iniciativas ou, no ciclo atual, aos objetivos dos Programas Temáticos, o que permitiria uma melhor leitura do andamento conjunto do Planejamento Orçamentário, desde sua dimensão mais estratégica, o PPA, até sua dimensão operacional, o Orçamento.

Isso acontece justamente porque o modelo atual é um pouco “flexível” com os órgãos, na medida em que, apesar de solicitar deles “um balanço dos principais resultados alcançados [...], tomando por base os Programas, Indicadores e Objetivos do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, bem como o compromisso de Governo [...] do Plano Estratégico 2015-2018”, finda não sendo rigoroso quanto ao uso de referências aos programas, indicadores e objetivos. Tem-se, assim, um padrão muito diversificado na qualidade das respostas dos órgãos. Após serem compilados em um relatório final único, o padrão dos dados, para efeitos de análise “evolutiva”, fica ainda mais prejudicado.

O Relatório, então, carece de um acompanhamento sistematizado de performance ou de entregas “pactuadas”, visto que não há uma lógica de monitoramento e avaliação. As linhas de base dos indicadores, os objetivos e metas do PPA praticamente não são utilizadas como parâmetros, embora haja uma recomendação nesse sentido nas “instruções para elaboração do Relatório de Atividades 2015” (SERGIPE, 2015, p.1). Em muitos casos, as ações são detalhadas com números absolutos, sem evolução histórica ou meta, daquele indicador. Afora os casos em que os objetivos e metas constados no PPA são tão genéricos que dificultaram o seu acompanhamento.

Por isso, o Relatório de Atividades, embora ofereça um substancial volume de informações das políticas públicas em andamento, carrega uma certa discricionariedade na seleção das ações, omitindo, muitas vezes, aquelas que estão lentas ou não se efetivaram na prática, servindo limitadamente como peça de reflexão acerca da eficiência do Governo na implementação das políticas públicas.

4.3.3.2 O Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária – IQGO

Durante muitos anos, a SEPLAG, órgão central do planejamento e orçamento, geriu o orçamento preocupada primordialmente com o momento de sua elaboração e em atender as demandas de alterações, via suplementações, dos órgãos. Esses últimos faziam o que quisessem do seu próprio orçamento, sem muita ingerência da SEPLAG, tornando o Orçamento uma colcha de retalhos cheia de suplementações e de ações não executadas. Distorce-se totalmente

sua concepção como peça de planejamento, norteadora dos gastos e das prioridades governamentais.

Até que em 2013, iniciou-se um trabalho, tendo como base 2012, de avaliação da execução do orçamento - o que foi gasto em relação ao planejado - e de persecução das metas físicas em todos os órgãos e secretarias. Os resultados viraram relatórios que foram encaminhados aos órgãos e secretarias no processo de elaboração do orçamento do ano vindouro, mas, sem um trabalho de sensibilização junto aos técnicos e aos gestores, acabaram não tendo muita repercussão e aproveitamento.

Em 2014, os relatórios evoluíram para a proposta de um Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária – IQGO. O Índice é composto por seis indicadores e avalia a qualidade na gestão, planejamento e execução do orçamento de um órgão ou secretaria em um determinado ano, possibilitando que cada organização tenha um parâmetro para melhorar ano a ano seu processo orçamentário.

O Índice também pode ser um importante componente de transparência e valorização do ciclo orçamentário, ao mostrar ao gestor de cada pasta e órgão que seu desempenho na gestão da sua conta do Orçamento está sendo avaliado. Também ganha a sociedade que teria um importante elemento para entender e acompanhar a execução do Orçamento (SERGIPE, 2016, p. 1).

A experiência do IQGO tem uma sofisticada engenharia metodológica que vale à pena ser explorada neste trabalho, já que, além de ser um importante instrumental de monitoramento e avaliação do orçamento do governo de Sergipe, tem potencial também de ser mais uma ferramenta útil à transparência governamental.

Cada uma das três dimensões de avaliação do IQGO tem as seguintes atribuições:

1. **Gestão por Orçamento:** avaliar a capacidade de cada órgão/secretaria usar o orçamento como instrumento de gestão estratégica, priorizando ações finalísticas, e de produzir resultados físicos.
2. **Planejamento Orçamentário:** avaliar a capacidade de previsão física e financeira das ações, organização das etapas das ações e clareza das prioridades da secretaria /órgão.
3. **Execução Orçamentária:** avaliar a capacidade operacional de realizar o orçamento previsto, ajustando-o, quando necessário, ao longo da sua execução.

O Quadro 6 resume e explica a composição dos Indicadores, por dimensão, e a fórmula final para se chegar ao Índice.

Quadro 6: Dimensões, Indicadores e Fórmulas do Índice de Qualidade na Gestão Orçamentária – IQGO.

<p>1. Dimensão Gestão por Orçamento. Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1.1 Foco na Missão (FNM) – pondera as Despesas Liquidadas em Ações finalísticas com o total da Despesa Liquidada Total do órgão. PESO 1. • 1.2 Execução Física Total (EFS) – mede a eficácia dos órgãos/secretarias no cumprimento das metas físicas e, portanto, a capacidade de entregar os resultados planejados à sociedade. PESO 2
<p>2. Dimensão Planejamento Orçamentário. Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.1. Acerto no Planejamento Orçamentário (APO) – pondera o valor remanejado ou suplementado com o total do orçamento do órgão. PESO 2. • 2.2. Exequibilidade Orçamentária (EQO) – compara o número de ações com execução financeira não nula com o total de ações, objetivando inibir a criação excessiva de ações orçamentárias não prioritárias e sem garantias apenas para dar “margem de atuação ao gestor”. PESO 2.
<p>3. Dimensão Execução Orçamentária. Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3.1. Foco na Execução Orçamentária (FEO) – mede o número de ações com execução financeira acima de 50% em relação ao total de ações orçamentárias do órgão. PESO 2. • 3.2. Execução Financeira Total (EFN) – pondera o total da despesa liquidada pela dotação orçamentária atual, sendo esta a dotação inicial acrescida das suplementações e abatidas as anulações ao longo do exercício. PESO 1
<p>Fórmula:</p> <p>$IQGO = FNM + 2x EFS + 2x APO + 2x EQO + 2x FEO + EFN$</p> <p>Nota pode variar entre 0 e 10 pontos.</p> <p>Escala de avaliação: de 0 a 2, péssima; de 2,1 a 4, ruim; de 4,1 a 6, regular; de 6,1 a 8, boa de 8,1 a 10, excelente.</p>

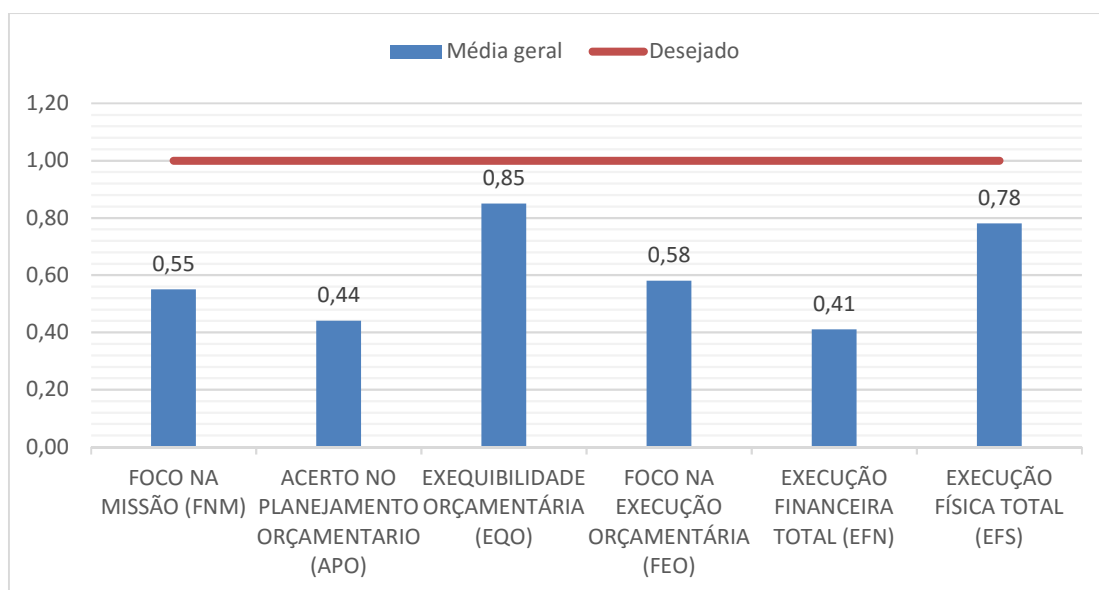
Fonte: SPEO/ SEPLAG - Governo de Sergipe, 2016.

A nota dos indicadores varia entre 0 e 1, sendo que quanto melhor for o desempenho, melhor será a pontuação em cada um deles. Quatro dos seis indicadores têm peso 2, por isso a nota máxima do índice pode chegar a 10.

A própria SEPLAG admite que há uma grande heterogeneidade dos órgãos – sendo injusta a comparação entre eles²⁹ - e recomenda que o melhor parâmetro para utilizar o IQGO é a comparação com a performance do próprio órgão em exercícios anteriores.

Por meio da análise da média geral dos órgãos nos indicadores do IQGO em 2015 (Gráfico 2), podemos enxergar, ilustrativamente, várias características e desafios do orçamento estadual. Na média, os órgãos do Governo do Estado têm como destaques positivos o fato de 85% das ações orçamentárias criadas terem algum grau de execução (EQO de 0,85), em contraponto a 15% que não foram postos em prática; e de terem uma boa performance na execução das metas físicas (EFS de 0,78). Como destaques negativos: na média, o órgão típico do Governo do Estado suplementa e remaneja quase metade de seu orçamento (APO de 0,44) e executa financeiramente (liquida) também menos da metade do que fora previsto (EFN de 0,41)³⁰.

Gráfico 2 – Média Geral dos órgãos nos Indicadores do IQGO - 2015



Fonte:

Fonte: SPEO/ SEPLAG - Governo de Sergipe, 2016.

²⁹ Essa heterogeneidade é refletida desde a missão institucional do órgão, até outros elementos como a quantidade e a natureza de atribuições, natureza dos recursos financeiros, natureza institucional e legal, estrutura de recursos humanos, etc. Assim, por exemplo, é muito difícil comparar os desafios de gestão orçamentária de um órgão como o IPES-Previdência ou a Secretaria de Estado de Governo com a Secretaria de Estado da Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano ou com a Secretaria de Educação.

³⁰ A ideia neste estudo foi apenas ilustrar o IQGO como instrumento de M&A, passível de ser usado também como elemento de transparência do Estado. Por isso, seus resultados e críticas metodológicas não serão aprofundados aqui.

Em seu primeiro ano, o indicador foi apresentado na reunião de preparação do orçamento 2015 e teve boa receptividade entre os técnicos e assessores de planejamento dos órgãos e secretarias. Contudo, na maior parte deles, a informação não foi absorvida pelo gestor do órgão, apesar dos Relatórios do IQGO terem sido enviados aos mesmos³¹.

Apesar dessa lacuna, aos poucos o IQGO começa a se institucionalizar e tem inclusive servido como um dos critérios para as decisões do Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Sergipe (CRAFI),³² atinentes ao orçamento e às finanças estaduais. Com isso, a tendência é que haja cada vez mais receptividade dos gestores ao uso do Índice. O IQGO foi disponibilizado no site da SEPLAG em agosto de 2016.

4.3.4 Relatórios de M&A de cunho fiscal.

Além dos instrumentos de M&A mencionados nas seções anteriores, há um conjunto de indicadores de cunho eminentemente fiscal, frutos de exigências principalmente da Constituição Federal e da LRF. São amplamente conhecidos e utilizados pelas autoridades financeiras e monetárias como indicadores para enquadrarem e “controle de gastos” dos entes federados, mas de utilidade limitada para o acompanhamento dos programas, ações, obras e projetos dos governos. Por isso, faremos apenas uma breve descrição de suas características.

A) Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Relatório bimestral, previsto na CF e na LRF, que faz um balanço orçamentário e discriminação das receitas e despesas do governo, além de outros demonstrativos, como despesas previdenciárias, resultados nominal e primário, despesas com juro etc. Porém, o detalhamento das despesas se dá por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, ou por função e subfunção. Não há discriminação das mesmas diretamente por programas governamentais e ação orçamentária, o que dificulta a vida de quem quer acompanhar a implementação dos projetos individualmente. Disponibilizado no *site* da SEFAZ, da LAI Sergipe e no Portal da Transparência de Sergipe.

³¹ Vide modelo de Relatório do IQGO no anexo 1.

³² Espécie de Conselho Deliberativo do Governo do Estado que exerce controle sobre os gastos de todas as secretarias e órgãos. Formado pelos Secretários da Fazenda, de Governo, Planejamento, Orçamento e Gestão, Controladoria e Procuradoria Geral do Estado.

- B) **Relatório de Metas Fiscais para Assembleia Legislativa** – Justamente por ser um relatório que visa prestar contas do cumprimento das metas fiscais trimestralmente perante a Comissão de Orçamento ou afim, da Assembleia Legislativa – exigência da LRF-, possui cunho fiscal, com apresentação mais didática, feita em *PowerPoint*, com quadros e gráficos de mais fácil compreensão. O relatório contém dados da evolução e composição da receita e da despesa, gastos com pessoal e previdência, resultado primário e nominal, indicadores da LRF, dentre outros. Disponibilizado no *site* da SEFAZ, da LAI Sergipe e no Portal da Transparência de Sergipe.
- C) **Relatório de Gestão Fiscal** – Relatório trimestral, previsto na LRF, com formato muito similar ao relatório apresentado à Assembleia, em que os Poderes e o Ministério Público divulgam comparativos com os limites da LRF em relação à despesa total com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito. Não oferece elementos para acompanhamento de programas e ações, apenas indicadores fiscais. Disponibilizado no *site* da SEFAZ, da LAI Sergipe e no Portal da Transparência de Sergipe.
- D) **Contas Anuais** – Uma exigência constitucional do chefe do Executivo e dos demais Poderes prestarem contas do exercício anterior. As Contas Anuais do Executivo, na prática, se constituem de um extenso Relatório de Gestão do Governo contendo a descrição das principais ações realizadas no ano (compilado do Relatório de Atividades) e os resultados da execução orçamentário-financeira e patrimonial do conjunto de órgãos e entidades do Governo Estadual. Dentre os diversos demonstrativos do Relatório, é possível extrair, com certo esforço, os dados por programa e das ações orçamentárias. Disponibilizada no *site* da SEFAZ, da LAI Sergipe e no Portal da Transparência de Sergipe.
- E) **Informação sobre despesas em tempo real** - A partir da atualização da LRF, em 2009, os entes federados foram obrigados a disponibilizar por meio eletrônico, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, com ênfase nas receitas e despesas por unidade gestora, inclusive, nesse último, elemento de despesa e pessoa física ou jurídica beneficiada pelo repasse. É um importante elemento de transparência sobre o gasto público, mas que não permite acompanhamento dos gastos

por ação ou Programa. Disponibilizada no *site* da LAI Sergipe e no Portal da Transparência de Sergipe.

4.3.5 Relatórios de M&A das operações de crédito

Como condicionante para liberação e recebimento das parcelas de operações de crédito, muitas vezes o governo tem que produzir relatórios de M&A sobre o andamento dos projetos financiados junto às agências financiadoras – Caixa, Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento, Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentre outros. São documentos que circulam internamente no governo, com certa restrição de acesso e normalmente compreendem informações sobre o estágio das obras e projetos em implantação. Os Relatórios do PROINVESTE e o do Sergipe Infraestrutura, por exemplo, proporcionam um detalhado acompanhamento das evoluções dos gastos e da evolução física das obras. Os de operação de crédito externo são, em geral, disponibilizados no endereço eletrônico das agências financiadoras e, além da evolução das obras e projetos, contêm matriz de evolução dos indicadores de impacto do projeto. Entretanto, não são de fácil acesso e geralmente não são disponibilizados em português.

4.4 A percepção de atores-chave sobre a transparência governamental nos instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário

A análise de conteúdo foi feita utilizando-se um modelo de emparelhamento, em que agruparam-se os componentes e as ideias das respostas dadas pelos entrevistados nos quatro eixos de avaliação de transparência propostos no modelo de análise apresentado na segunda seção deste capítulo. Sendo que os eixos 1 e 2, que tratam respectivamente da disponibilidade e da qualidade/ compreensão dos documentos, por terem respostas muito convergentes, foram agrupados como um só, intitulado “percepção sobre os instrumentos de informação e documentos disponibilizados para M&A do PPA”; seguido do eixo 3, de incentivo a mecanismos de participação direta; e do eixo 4, das sugestões de melhoria para a transparência.

O Quadro 7 exemplifica como foi feito o agrupamento dos componentes principais das falas dos entrevistados pelos eixos de avaliação do trabalho. Os depoimentos, que são anônimos, foram identificados apenas pelo grupo de origem do entrevistado, recebendo as siglas EX, para entrevistados do planejamento e controle interno do Executivo; TC, para os

representantes do Tribunal de Contas do Estado; e CP, para os representantes dos conselhos de direitos e/ou políticas públicas.

Quadro 7 – Exemplo de agrupamento de componentes das entrevistas por categoria de análise.

Eixos de Avaliação do modelo de análise da LAI	Comentários	Entrevistado
Percepção sobre os instrumentos de informação e documentos disponibilizados para M&A do PPA	“A linguagem não é apropriada ao cidadão comum. A linguagem ainda é muito técnica. ”	EX1
	“Ser uma linguagem mais popular, mais simples, focada nos resultados”	TC 1
Percepção sobre o estímulo do Governo Estadual a mecanismos de participação social “direta”	“Se tem eu desconheço ou não participo. Não.”	CP 6
	“Eu não participei, não tenho conhecimento. Mas eu acredito que deixa a desejar. ”	CP 7
	“depende muito do gestor que está à frente” (...). Nesse ciclo atual, tem sido reduzida essa participação (...)”.	EX 2
	“o governo não incentiva a população a criar algum mecanismo de controle de gestão”	EX 3
Sugestões de melhoria na transparência e M&A	“Acho que o Estado precisa tomar iniciativas, investir mais no planejamento efetivo, não só na produção de peças de planejamento, mas numa cultura operacional planejada. ”	TC 2
	“É iniciando urgentemente o orçamento participativo”	CP 4
	“Que a transparência não se concentrasse apenas no Portal do Governo do Estado, seja realizada no âmbito de cada órgão e entidade”	EX 4
	“utilizar mais a mídia nessas informações, principalmente rádio e televisão, que são os meios de comunicação mais acessíveis à comunidade”.	CP 5

Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração do autor, 2016.

A partir daí, os componentes das falas tiveram suas ideias sintetizadas e, quando possível, agrupadas por ideias e opiniões convergentes, de modo a se enxergar as mais frequentes. Mesmo as ideias singulares foram apresentadas, já que perspectivas plurais podem enriquecer a compreensão do fenômeno estudado e apontar para elementos não explorados.

A seguir, nos Quadros 8, 9 e 10, são apresentadas as principais percepções e ideias dos entrevistados, respectivamente para os eixos de avaliação 1 e 2 (sobre disponibilidade e qualidade/ compreensão dos documentos de M&A), para o eixo 3 (sobre incentivo a mecanismos de participação direta) e, por fim, para o eixo 4 (sugestões de melhoria para a transparência).

Ao avaliarmos as respostas sobre a percepção dos instrumentos de M&A com base nos eixos 1 e 2 (Quadro 8), é quase unânime a opinião de que os mesmos são muito técnicos e de difícil compreensão para o cidadão comum, não habituado à linguagem orçamentária. Outra percepção forte, oriunda exclusivamente dos conselheiros, foi a de que a população, ou boa parte dela, simplesmente não conhece ou não tem acesso a esses instrumentos. Falta de acesso não somente à internet, mas também à informação e à educação sobre o que são, para que servem e onde achar esses instrumentos.

Outro ponto relevante, levantado por alguns técnicos do governo e do TCE, é que não tem havido acompanhamento nem de metas, nem de resultados do Orçamento e do PPA, mas apenas da execução orçamentária-financeira.

Quadro 8 – Percepção dos entrevistados sobre os atuais instrumentos de informação e documentos disponibilizados para M&A do PPA e do Orçamento do Governo do Estado.

Percepções mais comuns	
<ul style="list-style-type: none"> - Meios, apresentação e linguagem inapropriados e ou difíceis para o cidadão comum (EX 1, EX 2, EX 3, EX 4, EX 5, EX 6, TC 1, TC 2, CP 1, CP 3, CP 4, CP 5, CP 6, CP 7, CP 8); - A população, ou boa parte dela, não conhece ou não tem acesso a esses instrumentos (CP 1, CP 2, CP 4, CP 5, CP 7). 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há acompanhamentos de metas físicas e/ou de resultados (EX 2, EX 4, TC 1); - A divulgação é precária (CP 4, CP 8); - Útil para execução orçamentária – financeira (EX 4, TC 2); - Linguagem parcialmente compreensível (CP2, CP 3).
Demais percepções	
<ul style="list-style-type: none"> - Nem todas as ações do governo são divulgadas (EX 1); - As informações disponibilizadas são mínimas (CP 6); - O PPA tem melhorado (EX 5); - O relatório de atividades faz o acompanhamento do PPA e do orçamento de forma mais discursiva e qualitativa (EX 2); - A linguagem do relatório de atividades é mais acessível (EX 2); - A transparência da execução orçamentária-financeira é ruim (TC 2); - O orçamento é mais minucioso (EX 5); - Acompanhamento do PPA e orçamento não é satisfatório (TC 2). 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade de visualizar as informações (letras e números pequenos) (CP 6); - IQGO como instrumento mais voltado para o controle interno (EX 2); - Não permite exportação dos dados e/ou gravação em diversos formatos (TC 2); - Portal da Transparência ainda tem uma linguagem difícil (EX 6); - O material do Portal da Transparência não é disponibilizado tempestivamente (CP 6); - Não se pensa em quem não usa a internet (CP 8).

Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração do autor, 2016.

Em relação à percepção sobre os estímulos do governo para participação direta da sociedade no acompanhamento dos programas e ações governamentais (Quadro 9), a opinião prevalente, em todas as classes de entrevistados, mas sobretudo entre os conselheiros, foi a de que há um baixo estímulo à participação social por parte do governo. Inclusive, alguns entrevistados acham que houve retrocesso nesse aspecto em relação a governos anteriores.

No entanto, principalmente os entrevistados do núcleo governamental, percebem as audiências públicas anuais para o Planejamento Orçamentário, quando da elaboração do PPA, LDO ou Orçamento, como instrumento que propicia essa participação direta da sociedade.

Quadro 9 – Percepção dos entrevistados sobre o estímulo do governo estadual a mecanismos de participação social “direta” que auxiliem o controle e a transparência na implementação dos programas e ações governamentais.

Percepções mais comuns:	
<ul style="list-style-type: none"> - Baixo estímulo à participação social direta (EX 2, EX 3, TC 1, CP1, CP 2, CP 4, CP 6, CP 7, CP 8); - Reconhece as Audiências públicas anuais de Planejamento Orçamentário como instrumento de participação direta (EX 2, EX 4, EX 5, CP 5); - Houve regressão na participação social direta (TC 2, CP 1, CP 4); - Reconhece a participação no Planejamento Orçamentário via internet como instrumento de participação direta (EX 2, EX 5); - Reconhece a participação social direta via conselhos de políticas públicas e os conselhos constitucionais (EX 1, CP 8) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aponta falta de preparo da sociedade para participar dos conselhos e acompanhar os programas de governo (EX 1); - Critica a apatia e omissão da sociedade (CP 5); - Acredita que o Governo incentiva a participação direta (CP 3); - Acredita que o estímulo à participação popular direta depende do gestor e do partido que está à frente (EX 2); - Aponta desconfiança e resistência do corpo burocrático à participação popular (EX 2).

Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração do autor, 2016.

Analisando as sugestões de melhoria na transparência e no M&A da implementação dos programas governamentais (Quadro 10), agrupamos as respostas em quatro categorias: participação social, instrumentos de M&A, elementos de gestão e comunicação.

A sugestão mais aludida pelos entrevistados foi tornar os *sites*, informações e documentos de transparência mais amigáveis e acessíveis à população. Essa, juntamente com outras sugestões pontuais de melhorias dos instrumentos de M&A, parecem corroborar a existência de uma barreira de acessibilidade e de tecnicismo nos documentos e informações disponibilizados à população.

Outra demanda bastante sugerida foi que o governo deve incentivar mais a cultura e espaços para a participação social no processo de planejamento e implementação das políticas públicas. Todavia, alguns entrevistados do Executivo reclamaram de certa apatia da sociedade no processo orçamentário, sendo o Executivo muito pouco demandado por esse tipo de informação. Nesse sentido, alguns entrevistados justamente apontaram a necessidade dessa participação social ser fomentada já nas escolas.

Foi criada uma categorização de análise específica para comunicação, já que vários conselheiros e alguns técnicos apontaram a necessidade de o governo melhorar e intensificar sua estratégia de comunicação, principalmente em relação à maioria mais pobre da população. Poder-se-ia usar também de outras mídias, além da internet, como rádio e televisão.

Por fim, houve várias sugestões pontuais de melhorias em elementos da gestão, merecendo destaque a questão da mudança no paradigma no modelo de gestão e controle atual, por parte do Executivo e dos órgãos de fiscalização, para que o mesmo seja focado em entregas e resultados à população, e não apenas em elementos burocráticos e orçamentários - Quadro 10.

Quadro 10 – Sugestões dos entrevistados para melhoria nos instrumentos e na transparência do Governo do Estado, no acompanhamento das ações previstas no PPA e no Orçamento (continua)

Sugestões referentes a:	
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	INSTRUMENTOS DE M&A
<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar a cultura e espaços de participação e controle social (EX 1, EX 6, TC 1, CP 6, CP 2, CP 7); - Haver maior cobrança e participação da sociedade (EX 2, EX 5); - Trabalhar educação política orçamentária nas escolas (EX 3, CP 7); - O controle social também precisa ser estimulado na fase de implementação (EX 4); - Implantar o orçamento participativo. (CP 4); - Ampliar a participação social no Planejamento Orçamentário (EX 3); - Aperfeiçoar e tornar mais pragmáticas as experiências de Orçamento Participativo realizadas no passado (TC 2); - Melhorar a educação da sociedade (EX 1). 	<ul style="list-style-type: none"> - Tornar os sites, as informações e documentos de transparência mais amigáveis e acessíveis à população (EX1, EX 5, EX 6, TC 1, TC 2, CP 1, CP 8); - Apresentar relatórios resumidos de M&A para a sociedade (EX 5); - Trabalhar mais com indicadores (TC 1); - Engendrar estudos para tornar mais acessível e popularizar as informações e documentos (EX 6); - O volume de informação disponibilizada não deve ser exagerado (TC 2); - Criar um glossário de tela com o cursor do mouse no portal da transparência e afins (EX 6).

Quadro 10 – Sugestões dos entrevistados para melhoria nos instrumentos e na transparência do Governo do Estado, no acompanhamento das ações previstas no PPA e no Orçamento (continuação)

Sugestões referentes a:	
ELEMENTOS DE GESTÃO	COMUNICAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> - Mudança no executivo e órgãos de controle para uma gestão mais voltada para as entregas e resultados à população (EX 2, TC 1); - Desconcentrar a responsabilidade da transparência para todos os órgãos e entidades do governo (EX 4); - O Estado precisa fomentar mais a cultura e a mão-de-obra de planejamento (TC 2); - Fomentar a institucionalização de procedimentos de transparência (EX 2); - Quebrar a resistência do gestor e servidor público de expor as suas contas e realizações (EX 2); - Trazer a administração (política e burocrática) para mais perto da comunidade (CP6); - Colocar gestores (Secretários) mais sensíveis ao tema da transparência (CP3). 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicar mais com “o povo” em geral (CP 2, CP 5); - Utilizar outras mídias além da internet (rádio, televisão etc.) (CP 8, CP 5) - Melhorar os meios de divulgação (EX 1, CP 7); - Usar mais estratégias de tecnologias e redes sociais para trabalhar e divulgar o tema (TC 1).

Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração do autor, 2016.

4.5 Confronto das práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A) com o modelo de análise da transparência

Esta seção apresenta os resultados do confronto dos instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário, encontrados e listados na terceira seção deste capítulo, com o modelo de análise da transparência apresentado na segunda seção. Os eixos 1 (disponibilidade) e 2 (compreensão e qualidade) do modelo de análise da transparência serão analisados em conjunto, dada a grande complementariedade e interseção entre os requisitos técnicos, seguidos pelo eixo 3 (incentivo a mecanismos de participação direta). O eixo 4 (sugestões de melhoria) é explorado na seção de recomendações de aperfeiçoamento institucional do capítulo final. As conclusões da avaliação são apresentadas por tópicos e reforçadas com algumas falas dos entrevistados. Ao final, as conclusões são sintetizadas em um quadro.

EIXO 1: Disponibilidade dos documentos e informações para acompanhamento da implementação e dos resultados do PPA e do Orçamento

EIXO 2: Compreensão, qualidade e requisitos técnicos desses documentos e informações

A) Não há divulgação e a população desconhece os instrumentos de M&A do governo

Boa parte da população, conforme foi corroborado pelas entrevistas, principalmente dentre o grupo dos conselheiros de políticas públicas, não conhece ou não tem acesso aos instrumentos de M&A que permitem acompanhar a implementação das ações governamentais previstas no PPA e no Orçamento. Em verdade, muitas pessoas não conhecem o Planejamento Orçamentário, o PPA, o Orçamento e suas nuances, muito menos onde se obtém informação sobre o assunto. Mesmo assim, existe a consciência de que o governo deve prestar contas de suas ações e, até mesmo, uma demanda para que se melhore essa comunicação com a sociedade.

[...] apesar do governo oferecer alguns mecanismos de informações, tipo nos *sites* que possa ver a transparência, mas essa informação ainda não chega à população da forma que deveria chegar. A população ainda não consegue ter conhecimento necessário e o conhecimento devido, de como é aplicado essas verbas. Então, em se falando da transparência, eu acho que ainda tá um pouco, um pouco precário, a forma de divulgação dessas informações. (CP4)

O que existe por parte do governo, nesse sentido, é a política de comunicação “tradicional”, que tem um recorte mais seletivo e focado nas inaugurações de obras e novos

serviços do governo. Isso é legítimo e necessário, mas não suficiente para o propósito de *accountability*. Elementos que podem desenvolver mais *accountability*, como as Ouvidorias, as Audiências Públicas e os instrumentos de M&A e de transparência do governo, carecem de maior divulgação, inclusive em mídias diversas da internet, como rádio e TV, que ainda são instrumentos com boa penetração na maioria pobre da população. Atualmente, a divulgação dos instrumentos de transparência, grosso modo, fica apenas a cargo da Assessoria de Comunicação da CGE, via mídias sociais, e não como um assunto do governo como um todo.

Minha percepção é não (útil ao controle social). Porque a grande massa não está esclarecida em relação a esses instrumentos. Ela não conhece de fato as entidades. Já quem tem esse trato com essas questões, até entende. Mas em geral não passa na mídia, muito superficial, e as pessoas não sabem o que é, a população. (CP 1)

Seria, eu acredito que utilizar mais a mídia nessas informações, principalmente rádio e televisão, que são os meios de comunicação mais acessível à comunidade. (CP 5)

Então eu acho que o fundamental nesse caso é divulgação. Há pouca divulgação dos instrumentos de transparência. Há pouca divulgação de onde a pessoa tem que pesquisar, quem trabalha no Estado sabe, consegue facilmente identificar, mas quem é o cidadão leigo, infelizmente, que está naquela associação comunitária, então né, eles não têm essa facilidade de acesso, não sabe onde busca informação. (CP 8)

B) Há uma barreira da linguagem técnica

Afora o desconhecimento dos instrumentos, há o problema da barreira imposta pela linguagem dos mesmos. A maioria das informações disponibilizadas para acompanhamento da “ação” governamental predominantemente provém do que denominamos “relatórios de M&A de cunho fiscal”, os quais são disponibilizados no Portal da Transparência e no da SEFAZ. Essas informações e relatórios, como já descrevemos, cumprem requisitos principalmente da LRF e da CF, e têm o enfoque, *a priori*, na gestão e no equilíbrio fiscal. Monitoram alguns gastos e limites, como os de pessoal, educação, saúde, endividamento, operações de crédito, dentre outros. São documentos que têm sido moldados para técnicos e especialistas dos órgãos de controle e fiscalização, mas não para a sociedade. Fazer uma leitura dos dados por programa, e principalmente, ação governamental, se torna muito complicado.

Nós temos uma carência muito grande por serem temas muito técnicos, que precisam chegar à população da forma mais amigável, vou falar assim. Então você tratar do orçamento na linguagem do economista, do contador, do administrador público sem que isso tenha uma, um acesso mais amigável, isso ainda é um grande desafio, né? Um grande desafio. (TC 1)

Não à toa, a questão dos meios, apresentação e linguagem inapropriados e ou difíceis para o cidadão comum, foi o elemento mais destacado nas entrevistas, praticamente uma unanimidade entre todos os segmentos pesquisados.

Então, eu acho que é uma linguagem um pouco técnica. (...) não é para uma pessoa leiga, que não sabe nem o que é o PPA.(CP 4)

É, a forma de apresentação, ela precisa ser mais clara, e a linguagem também.(...). A linguagem torna-se difícil. (CP 5)

Ela não é uma linguagem acessível, é uma linguagem técnica, eles não colocam pra qualquer ser, cidadão, saber o que está ali escrito, usam, às vezes temos muito rabiscadas, né? Que é técnico, mas também, vamos dizer, deveria se pensar, formular uma planilha simples. (...). Então não pensa em repassar essa informação para a sociedade, né? (CP 6)

C) Falta de foco nos indicadores e resultados

Para o cidadão que estiver preocupado em acompanhar o desempenho do seu governo por uma ótica mais programática e focada na implementação das políticas públicas, sua opção é o Relatório de Atividades do Governo, disponibilizado no *site* da SEPLAG e também, de maneira compilada, nas Contas Anuais, no *site* da SEFAZ ou da Transparência. No entanto, como já fora explicado na etapa anterior deste capítulo, o mesmo adquire características de um relatório meramente descritivo e discricionário das principais obras, projetos e resultados entregues pelo governo, organizados por áreas de atuação dos órgãos e secretarias governamentais. Não se oferece uma prestação de contas de todos os programas e projetos contidos no PPA e na LOA, notadamente daqueles não realizados ou atrasados; tampouco, oferecem-se meios de se acompanhar o andamento das obras e projetos e se estão de acordo com metas, indicadores e prazos previstos – conforme apontado por alguns entrevistados.

[...] Outro componente importante, [...] seja o trabalho com os indicadores. Os indicadores, sim, eles vão fazer essa digestão, né? Essa melhoria para que o público possa entender melhor o resultado da política pública. Porque quando você fala em PPA, fala em Lei Orçamentária, isso fica difícil para leitura da sociedade, principalmente porque não lida com isso no dia-a-dia, mas quando você fala em questões da educação, da saúde de forma mais objetiva, como o IDEB que começa a ser reconhecido como um indicador de qualidade da educação, a saúde também com seus indicadores, e isso pode ser como a mortalidade infantil, por exemplo, então isso tende a ganhar uma força muito maior, e acho que a gente precisa avançar nesse sentido, tornar, cada mais amigável para o público em geral. (TC 1)

Mas quanto às informações do lado físico, que seria importante essas informações estarem presente na transparência (site,) essas informações não existem. Então o cidadão tem dificuldade de enxergar o andamento dos programas do ponto de vista físico. Apenas do ponto de vista financeiro, orçamentário-financeiro tem condição de ver. (EX 4)

O recém-criado IQGO, disponibilizado na página eletrônica da SEPLAG, pode ajudar de maneira limitada nessa avaliação da atuação dos órgãos em relação ao orçamento, já que foi concebido para ser um instrumento interno de qualidade na gestão orçamentária, contendo metodologia sofisticada e complexa para o cidadão comum. Todavia, para alguém com maior capacidade técnica, ele oferece importantes dimensões de análise de um órgão, como seu desempenho na execução das metas físicas e no gasto financeiro do que foi orçado para o ano.

O Índice de Qualidade na Gestão Orçamentária, ele é um instrumento que foi pensado para um controle mais interno (...) Então, apesar de ser um bom instrumento, ele não é voltado para a *accountability* para essa transparência em relação ao cidadão. (EX 2)

D) Houve uma significativa evolução na disponibilização e acesso às informações

Mesmo com todas as limitações elencadas, há que se reconhecer que, ao menos, a disponibilidade e o acesso “digital” às informações e documentos de M&A melhoraram na última década, principalmente com o advento dos *sites* e sistemas desenvolvidos pelo Governo de Sergipe.

São evidências nesse sentido: a criação do *site* Transparência Sergipe, centralizando principalmente as informações de cunho fiscal e financeiro, e, depois, disponibilizando a folha de pagamento do Executivo; a construção do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que vem a ser o sistema, via *web*, desenvolvido para os requerimentos de informações ao cidadão; a disponibilização de informações úteis à transparência em alguns *sites* governamentais, como os da SEFAZ, CGE e da SEPLAG; e o recém criado *site* da LAI em Sergipe, que reúne e divulga informações de interesse coletivo ou geral dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Sergipe, visando atender algumas exigências de acesso à informação pública imposta pela referida lei. A página da LAI foi pensada para incorporar e substituir o site Transparência Sergipe, o que não aconteceu ainda.

Ademais, o governo já está desenvolvendo um novo módulo de pesquisas e informações orçamentário-financeiras bem mais completo e amigável, que permitirá, inclusive, fazer o recorte por programa temático e ações orçamentárias.

Avaliando esses *sites* governamentais que disponibilizam as informações e documentos de transparência ativa com os requisitos técnicos de acessibilidade virtual da LAI (Art. 8, § 3), temos a seguinte situação – baseada nos *sites*: Transparência Sergipe, LAI Sergipe, SEFAZ e SEPLAG:

- i. **Contêm ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão?** Tem havido uma evolução com as novas interfaces que as páginas eletrônicas da SEPLAG, SEFAZ e LAI tiveram em 2016. Está mais fácil navegar e achar os relatórios e informações. Mas os *sites* ainda preservam o conteúdo tradicional, de cunho fiscal e hermético, muitos deles em formato pdf. Precisam evoluir para sistemas de busca e de organização mais didáticos e dinâmicos, que permitam pesquisas por órgãos, programas, indicadores etc.
- ii. **Possibilitam a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos?** Os *sites* e informações não possibilitam a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos. A maioria dos dados e relatórios são disponibilizados em pdf ou de maneira fragmentada no próprio *site*, em HTML. Isso dificulta a análise dos dados, sobretudo os orçamentários e financeiros. Como destacado por TC2:

Os dados que são apresentados hoje são muito estanques, mostram uma informação e dali você não deriva para nada, você não permite que o cidadão possa transformar aquilo numa planilha, para ele próprio fazer as suas avaliações, né?

- iii. **Possibilitam o acesso por sistemas externos?** Em geral, os *sites* não foram pensados em formatos abertos e legíveis por máquinas de modo a permitir acesso por sistemas externos.
- iv. **Divulgam em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação?** Nos documentos de cunho fiscal e financeiro, em geral, há referências à fonte e à legislação que regulamentam o documento.
- v. **Garantem a autenticidade e a integridade das informações?** Em geral, em relação às informações orçamentárias e financeiras, há garantia da autenticidade e da integridade das informações, já que são processadas no âmbito do i-Gesp (Sistema de Gestão Pública Integrado) e sujeitas aos protocolos de controle e segurança da SEFAZ. Já as informações para acompanhamentos do resultado dos programas e ações, de cunho mais qualitativo, como as do Relatório de Atividades, são elaboradas e expedidas pelos órgãos e secretarias, que por sua vez são compiladas pela SEPLAG, e estão, naturalmente, mais sujeitas a problemas com esses dois elementos, visto que o tratamento humano, a metodologia mais flexível e o recorte das informações são mais discricionários.

- vi. **Atualizam-se as informações disponíveis?** Novamente temos o quadro em que as informações de cunho fiscal, orçamentárias-financeiras são atualizadas periodicamente (mensal, bimestral ou quadrimestralmente), em detrimento das que acompanham a execução física e os resultados dos programas, divulgadas apenas anualmente, e de maneira incompleta no Relatório de Atividade e no IQGO principalmente.
- vii. **Mantêm-se meios de comunicação com o órgão ou entidade detentora do sítio?** Elemento cumprido nos quatro principais sites.
- viii. **Há acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência?** Numa análise superficial e não especializada, tendo como base o “Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico” do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2014), muitas das recomendações, principalmente sobre conteúdo, não estariam sendo cumpridas.

E) Importantes instrumentos de M&A não são divulgados ao público

Outra alternativa que aumentaria muito a transparência na implementação das políticas públicas seria a divulgação dos relatórios de M&A do PE e das operações de crédito. Neles, o foco é mais específico e tempestivo no acompanhamento detalhado das obras e projetos “contratualizados”, mas infelizmente o governo não os divulga, nem tem a perspectiva de fazê-lo, se não houver nenhum tipo de cobrança por parte da sociedade, dos órgãos de controle ou das agências financiadoras.

[...] a população também não tem exercitado essa capacidade de cobrar do governo informações mais claras, mais transparentes, que digam melhor como é que o dinheiro foi aplicado, se o dinheiro foi bem aplicado ou não. A população também está hoje com uma baixa capacidade de incentivar isso no próprio governo. Acho, difícil que o governo, por si só, se submeta a riscos se não for incentivado ou pelos órgãos de controle ou pela população, que o legitime. (EX 2)

No caso das operações de crédito com agências internacionais, algumas vezes esses relatórios são disponibilizados nos sítios eletrônicos da respectiva agência, mas não é trivial para um cidadão comum “burilar” essas informações em *sites* internacionais, além do que, muitas vezes, os relatórios estão em inglês.

F) Há uma centralização da transparência nos órgãos-meio

Percebe-se também que as informações que se prestam ao M&A e a prestação de contas das políticas públicas ainda estão muito concentradas nos órgãos do núcleo “meio”, do Governo como SEFAZ, SEPLAG e CGE, por meio dos portais institucionais e da Transparência. Há poucas e incipientes iniciativas no sentido contrário, como as do *site* da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (SEINFRA), que disponibiliza um pequeno sistema para acompanhamento, por município, das obras sobre sua alçada. E iniciativa da Secretaria de Agricultura, Desenvolvimento Agrário e da Pesca (SEAGRI) que disponibiliza um espaço para seus programas e projetos. Ambos, porém, desatualizados e com várias lacunas de informações.

Primeiro que a transparência não se concentrasse apenas no Portal do Governo do Estado. Que ela fosse também realizada no âmbito de cada órgão e entidade. Hoje a transparência que é oferecida à sociedade são informações concentradas, vamos dizer, assim, elas estão agrupadas em um único ambiente e de forma que apresenta a realização do governo. Mas precisamos ter a realização individual de cada órgão e entidade, aí a gente consegue ampliar as informações tanto ativa, né? Que não há necessidades do cidadão procurar, requerer, elas já estão lá publicadas; como cada órgão e entidade publicar as informações próprias de cada um deles. E não apenas concentradas no portal do governo. A lei traz uma obrigatoriedade para todos os órgãos e entidades. (EX 4)

G) Gestores e servidores ainda resistem à transparência

Não coincidência, o fato de os recursos de transparência serem poucos explorados nos órgãos finalísticos e de importantes instrumentos de M&A não serem divulgados, são ilustrativos de que ainda existe resistência dos dirigentes e servidores à transparência. Em geral, são avessos às inovações e à participação social nesse sentido. Assim, muitos dados ainda são vistos como sigilosos e internos ao governo, havendo um certo receio em disponibilizá-los à sociedade e expor o governo a críticas.

E há uma cultura organizacional no setor público de baixa transparência, a cultura da opacidade ela é mais presente do que a cultura da transparência. Então essa participação é sempre vista com desconfiança, como uma participação que o que será necessariamente de baixa qualidade, com muito baixa probabilidade de trazer uma ideia nova ou uma ideia que possa realmente melhorar o serviço [...] Em parte porque a resistência a mudança no funcionalismo público é muito forte, então é mais cômodo para os gestores e técnicos das pastas fazer mais do mesmo, fazer aquilo que a gente sempre fez, a fazer aquilo que a gente fez o ano passado e deu certo. (EX 2)

H) A sociedade ainda não assimilou as práticas de participação

Por outro lado, apesar de muitos conselheiros terem criticado a falta de transparência do governo, os técnicos do Executivo também criticam a apatia e falta de participação da sociedade no Planejamento Orçamentário, relatando que, na prática, são pouco demandados a esse respeito.

A população também não tem exercitado essa capacidade de cobrar do governo informações mais claras, mais transparentes, que digam melhor como é que o dinheiro foi aplicado, se o dinheiro foi bem aplicado ou não [...] Está hoje com uma baixa capacidade de incentivar isso no próprio governo. Acho, difícil que o governo, por si só, se submeta a riscos se não for incentivado ou pelos órgãos de controle ou pela população que o legitime. EX 2

Porque a partir da cobrança, né, da sociedade, e principalmente por meio dos conselhos, é que o governo vai poder corrigir também os seus rumos. Hoje a gente tem uma ideia de que a informação poderia ser mais fácil de ser entendida. Mas a gente não tem essa cobrança da sociedade, então é importante que essas instituições também comecem a cobrar mais do governo, para que orientem o governo a melhorar também essas informações EX 5

Uma das possíveis explicações para essa apatia é que a participação social ainda está pouco arraigada na sociedade sergipana, sendo um componente que deveria ser trabalhado desde as escolas, inserido na formação do cidadão.

Exigir educação para a população já entender como é que se procede a administração pública. Eu creio que se a gestão criar algum curso, alguma coisa assim, no ensino fundamental, a população vai adquirir a cultura de ao povo do que é do povo até entender que a Participação Popular é fundamental para tomada de decisão, eu entendo isso. EX 3

Eu acho que tinha que fazer uma estruturação, uma reformulação, na educação, de como essas informações são repassadas. Deveriam ser apresentados desde o início nas escolas. Porque assim trabalhar já (hoje) é fácil. Só que ele vai ser uma medida paliativa. Trabalhar bem antes, lá na educação para que se forma um cidadão que tenha conhecimento de como achar essas informações. CP 7

É preciso melhorar a educação, estimular a participação social, além de criar espaços para a participação social e melhorar a linguagem. EX 1

I) Falta uma política intersetorial e coordenada de promoção da transparência

Vários dos problemas listados acima - como ausência de divulgação, resistência dos servidores, centralização nos órgãos-meio - estão relacionados também à falta de uma política mais forte e coordenada de promoção da transparência no âmbito do Governo.

Essa política é em boa medida puxada a reboque pela CGE, com ajuda da SEFAZ e SEPLAG principalmente. Mas, em vários momentos, os significativos avanços que houve, principalmente em relação à transparência no gasto público, foram impulsionados por lei e órgãos de controle, que findam pautando a implantação de uma agenda de transparência para os referidos órgãos.

Atualmente não há um fórum ou instituição permanente no âmbito do Estado para se consolidar e articular a transparência no Governo. Um grupo de trabalho, com várias secretarias, que ajudava a implantar a LAI em Sergipe, não foi renovado desde 2013.

Essa lacuna de priorização e coordenação faz com que a discussão da transparência se dê de maneira pontual e reativa, não havendo uma instância deliberativa e regulamentadora de uma política para o setor. A esse respeito, é emblemático que o projeto de lei que regulamenta a LAI no Estado de Sergipe encontre-se há mais de três anos na Assembleia Legislativa. O Quadro 11, abaixo, resume as conclusões em relação aos EIXOS 1 e 2 do modelo de análise.

Quadro 11 - Conclusões dos Eixos 1 e 2 de análise da transparência nos instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário.

- Não há divulgação e a população desconhece os instrumentos de M&A do governo;
- Há uma barreira da linguagem técnica;
- Falta de foco nos indicadores e resultados;
- Houve uma significativa evolução na disponibilização e acesso às informações;
- Importantes instrumentos de M&A não são divulgados ao público;
- Há uma centralização da transparência nos órgãos-meio;
- Gestores e servidores ainda resistem à transparência;
- A sociedade ainda não assimilou as práticas de participação;
- Falta uma política intersetorial e coordenada de promoção da transparência.

Fonte: Elaboração do Autor, 2016.

Eixo 3: Controle Social (incentivo ao engajamento popular no processo)

A) Há um baixo incentivo governamental à participação social no Planejamento Orçamentário

No ciclo atual, tem sido reduzida a participação social em relação ao PPA e ao Orçamento, tanto na fase de elaboração, quanto na fase de acompanhamento. Ela fica restrita a apenas uma audiência pública anual de Planejamento Orçamentário e a um canal via internet para o recebimento de propostas. Ambos mecanismos condicionam baixa adesão da sociedade civil, conforme consta nas atas das reuniões e nas sugestões encaminhadas por e-mail.

Sob o prisma dos entrevistados, cerca de quatro deles, a maioria agentes do executivo, reconheceram as audiências públicas anuais de Planejamento Orçamentário como instrumento de participação direta. No entanto, nove entrevistados consideraram haver um baixo estímulo à participação social direta por parte do governo, sendo que, inclusive, para três entrevistados, houve regressão na participação social direta.

Não à toa, na lei do PPA 2016/2019, foram suprimidas, em relação à versão anterior, as referências à participação da sociedade no processo de monitoramento dos Programas do PPA.

Conforme destaca EX 2, a participação direta “depende muito do gestor que está à frente”. As experiências mais democráticas como as do ciclo 2007/ 2010 ficaram “inicialmente muito ligadas a um projeto político do partido dos trabalhadores e isso, esse estigma que se fez sobre esse tema, deixa aqueles políticos, daquelas correntes que não se afinam muito com o partido dos trabalhadores, pouco à vontade com o assunto”.

Em verdade, as práticas diretas de participação e controle social ainda têm um baixo grau de institucionalização no governo estadual. Contribui para isso a desconfiança, tanto de políticos, como de servidores, para esse tipo de processo.

Então essa participação em audiências públicas ou uma participação mais direta opinando e escolhendo, tomando decisões, ainda que por uma parcela muito pequena do orçamento, dá um grau de incerteza para o gestor da pasta ou para o corpo técnico que o auxilia, que é quase sempre visto com muita reserva. Esse grau de incerteza é um elemento que a cultura do serviço público mais repele, do que recebe. EX 2.

B) Os conselhos são uma possibilidade de participação popular no Planejamento Orçamentário ainda pouco explorada

Outra vertente reconhecida para o controle social são os conselhos de políticas públicas, que podem e deveriam se envolver mais no Planejamento Orçamentário. No entanto, esse tipo de controle ainda é incipiente, sendo o Orçamento e o PPA discutidos e aprovados de maneira protocolar no âmbito dos conselhos. E quase não há acompanhamento da implantação das metas e evolução dos indicadores.

Os principais instrumentos (de controle social) são os conselhos de políticas públicas e os conselhos constitucionais. Infelizmente, a sociedade não está preparada para participar das discussões nos diferentes conselhos e, também, para acompanhar os programas de governo. A capacidade de análise crítica de programas e projetos e a habilidade para propor intervenções coerentes com o nível de governo ainda faltam em nossa sociedade. EX 1

A participação social só está em instrumentos que foram vigorados, que estão em lei, como os conselhos. Os conselhos ainda funcionam, mas a realização de audiências, de fóruns, isso aí em momento algum, num tá havendo, não há estímulo, não há interesse do governo em fazer isso. CP 8

O Quadro 12, abaixo, resume as conclusões em relação ao EIXO 3, do modelo de análise - Controle Social.

Quadro 12 - Conclusões dos Eixo 3, de análise da transparência nos instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário

- Há um baixo incentivo governamental à participação social no planejamento orçamentário;
- Os conselhos são uma possibilidade de participação popular no planejamento orçamentário ainda pouco explorada.

Fonte: Elaboração do Autor, 2016.

5 CONCLUSÕES

Neste capítulo são apresentadas as respostas às questões de pesquisa, as sugestões para institucionalização da transparência e das práticas de M&A no Governo do Estado e as limitações da pesquisa.

5.1 Respondendo às questões de pesquisa

O foco desse Relatório Técnico foi investigar se os mecanismos de M&A do Planejamento Orçamentário adotados pelo Governo do Estado de Sergipe são acessíveis e úteis para que o cidadão acompanhe a implementação dos programas e ações do governo.

O pressuposto implícito no trabalho é que ao se facilitar o acesso às informações sobre a implantação dos programas, projetos e ações contidos nos instrumentos de Planejamento Orçamentário – diminuindo a assimetria de informação entre o Estado e o cidadão (PRZEWORKSKI, 1998) – propiciar-se-iam mais elementos para o cidadão (principal) avaliar e responsabilizar a atuação do governo (agente).

Mais especificamente se investigou como vem sendo feito o M&A do PPA e do Orçamento; se o M&A praticado cumpre os requisitos de transparência ativa da LAI; e o que pode ser feito para superar as lacunas de transparência levantadas.

A conclusão é de que os instrumentos de M&A do Planejamento Orçamentário ainda são incipientes, herméticos e pouco acessíveis, com predominância de um viés financeiro e fiscal. Não atende, assim, plenamente, os requisitos de transparência da LAI, principalmente aqueles do art. ° 8, que dizem respeito à transparência ativa do governo. Permanecem ainda vários elementos de opacidade (JARDIM, 1999) no Governo Estadual e as informações e dados divulgados são pouco úteis ao *accountability*. Mesmo assim, deve-se reconhecer que houve significativos avanços em alguns elementos de transparência nos últimos anos, especialmente quanto aos gastos públicos.

Os instrumentos de M&A são pouco acessíveis por serem desconhecidos para a maior parte da população, conforme foi demonstrado nas entrevistas com os membros de conselhos de políticas públicas. Além de muitas pessoas desconhecerem o processo de Planejamento Orçamentário e seus mecanismos de M&A, não há uma política de governo articulada para promoção e divulgação desses e outros instrumentos de transparência. Existem campanhas publicitárias de divulgação das obras, projetos e serviços realizados pelo governo, que são, até

certo ponto, legítimas, mas por terem recorte discricionário, são de utilidade limitada para o controle social.

Também contribui para a reduzida acessibilidade, o hermetismo imposto pela linguagem excessivamente técnica das informações disponibilizadas pelos mecanismos de M&A. Dessa maneira, pouco contribuem para reduzir a assimetria de informação na relação de agência existente entre os políticos e os cidadãos e entre os burocratas e os cidadãos (PRZEWORSKI, 1998). Elas não foram pensadas em um contexto de prestação de contas ao cidadão, de modo a subsidiar sua avaliação e controle sobre o governo, mas sim para cumprir requisitos legais e burocráticas juntos aos órgãos de fiscalização e controle.

Os instrumentos de M&A são incipientes porque têm enfoque precípuo na gestão fiscal e financeira, não auxiliando o acompanhamento da implementação das políticas públicas. Dentre os relatórios de cunho fiscal, à exceção do que é apresentado quadrimestralmente à Assembleia, são todos de muito difícil compreensão, até mesmo para servidores públicos em geral. Afora o fato de não ser possível a extração dos dados em formato de planilhas ou arquivos que facilitem a manipulação e estudo dos mesmos.

Para acompanhar a evolução da “ação” governamental propriamente dita, conforme fora planejado no PPA e no Orçamento, a alternativa é o Relatório de Atividades. Essa peça detalha as principais entregas do governo, por áreas, em um determinado exercício, mas que ainda peca por ser discricionária na seleção das ações destacadas, não permitindo, assim, que se avalie o desempenho do governo no cumprimento de suas metas e na evolução dos indicadores propostos.

Por isso, os desafios para transparência e M&A dos programas governamentais em Sergipe são substancialmente maiores do que os do PPA do Governo Federal estudado por Oliveira Júnior, Jordão e Castro Junior (2014). No plano federal, a sistemática de M&A do PPA se apoia no acompanhamento pormenorizado dos objetivos de programas, metas, indicadores e ações orçamentárias correlatas. Em Sergipe, o que se chega mais próximo de uma sistemática de M&A são os relatórios para acompanhamento do PE e das operações de crédito, ambos, porém, não são, na prática, de acesso público.

Entretanto, deve-se admitir que houve significativos progressos nos instrumentais de transparência nos últimos anos, no que pese que a maioria tenha ocorrido por força de exigências legais. Nesse sentido, o i-Gesp (sistema integrado de gestão contábil, orçamentário e financeiro), os *sites* da Transparência Sergipe e da LAI Sergipe, o E-sic (sistema para solicitações de informações) são ilustrativos desses avanços, que, com a ajuda da tecnologia da informação, trabalharam a favor de uma gestão pública mais eficiente e transparente.

Por outro lado, como ressaltado por Ceneviva e Farah (2012, p. 1012), para um efetivo controle social, capaz inclusive de responsabilizar os agentes públicos, não importam apenas as características de um sistema de M&A e a forma de apresentação e divulgação dos seus dados, mas também a forma de atuação dos atores interessados.

Assim, nada adianta transparência se não houver capital social para usá-la a favor da melhoria do Estado e das políticas públicas. Nesse quesito, o governo pode e deve ajudar, promovendo mais instrumentos de participação social direta e de conscientização sobre o assunto. Em Sergipe, apesar de uma efêmera tentativa de se implantar um ciclo de PPA mais democrático, no governo petista de 2008-2011, que já se esvaiu no próprio mandato petista subsequente, do ciclo de 2012-2015, a participação popular ainda não foi institucionalizada nas práticas de planejamento do Governo. No atual ciclo PPA, ela se restringe a uma protocolar audiência anual, que é conjugada com a possibilidade de encaminhamento de sugestões por e-mail.

Em contrapartida, é necessário um maior protagonismo da sociedade no processo. Ela tem que superar o ostracismo político – em boa parte alimentado pelas constantes decepções do sistema político brasileiro – e reagir no sentido de tornar mais efetivo o controle e a participação social nas ações do governo.

Particularmente em Sergipe, a sociedade em geral, incluindo mídia, terceiro setor e academia, ainda adota uma postura passiva em relação ao controle social na implementação das políticas públicas, tanto na esfera da administração estadual, quanto nas municipais. Pouco se discute sobre qualidade das políticas públicas, seus indicadores e Planejamento Orçamentário.

Superar esse desinteresse e ao mesmo tempo encontrar uma fórmula de construir um modelo de orçamento participativo menos “amarrado” e burocrático na esfera estadual é um desafio que se impõe. Uma maior participação dos conselhos de direitos e políticas públicas pode ser um dos caminhos a seguir (AVELINO e DOS SANTOS, 2013).

Por fim, há inúmeras outras iniciativas de cunho metodológico, operacional e educacional que podem ser feitas para aperfeiçoar a transparência do Estado de Sergipe. Mas para que funcionem, é imprescindível o suporte de um sistema de M&A dos programas governamentais, minimamente consolidado. Nesse quesito, embora as práticas de M&A ainda sejam incipientes, o Poder Executivo sergipano já demonstrou, em inúmeros projetos que, quando há vontade política, tem expertise para fazer o monitoramento de suas ações.

Todavia, como o Relatório mostrou na primeira seção deste capítulo, não bastam as ações mais estritas aos problemas de transparência. Há componentes que passam por elementos mais estruturais, que dizem respeito à valorização e à estruturação do Planejamento

Governamental dentro do Governo, sem os quais não haverá suporte à implantação e principalmente à continuidade das ações de transparência e M&A.

Dito isso, na próxima seção serão apresentadas algumas sugestões para institucionalização das práticas de transparência e de M&A no Governo do Estado de Sergipe.

5.2 Propostas para institucionalização da transparência e das práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A) no arranjo de Planejamento do Governo do Estado

A princípio, a ideia do Relatório Técnico era, ao seu final, sugerir melhorias para tornar as práticas de M&A do Governo do Estado mais transparentes. Mas, ao longo da pesquisa, ficou claro que, para a transparência governamental se efetivar, é imprescindível a consolidação desses mecanismos de M&A, que, por sua vez, dependem da solidez do arranjo institucional – organizações, práticas e leis – do Planejamento Governamental no Estado. Os três componentes: transparência, M&A, e planejamento governamental são indissociáveis. Por isso, as sugestões, apesar de se concentrarem na questão da melhoria da transparência, abordam, inevitavelmente, os outros dois temas.

As proposições foram feitas com base nos resultados encontrados no capítulo 4, incluindo as sugestões de melhorias apontadas pelos entrevistados, e também com base na vivência do autor, como servidor da área de planejamento, no Governo do Estado de Sergipe.

As propostas foram organizadas em quatro blocos: melhorias metodológicas; melhorias operacionais e tecnológicas; fomento à discussão orçamentária na sociedade; e, por fim, elementos estruturais e organizacionais, que dizem respeito às transformações em estruturas organizacionais e legais no arranjo de planejamento do Governo.

5.2.1 Melhorias metodológicas

A) Reformulação do Relatório de Atividades – O Relatório de Atividades deve ser explorado como principal instrumento para se monitorar e avaliar o PPA e o Orçamento. Ele deve ser reformulado tendo como inspiração o Relatório Anual de Avaliação do PPA do Governo Federal (MPOG, 2016), que tem como mérito fazer uma avaliação anual pormenorizada de todos os Programas Temáticos. O modelo federal primeiramente faz uma análise mais estratégica e reflexiva do conjunto de objetivos e atributos de cada Programa, seguida de dados de monitoramento da evolução de seus indicadores e da execução das metas (por objetivo). Há um espaço, em cada uma das metas, para considerações, normalmente utilizado para explicar

por que determinada meta não foi alcançada. Há também um quadro resumo do total previsto no orçamento e do total executado no ano de referência da avaliação e no acumulado daquele ciclo de PPA. Em um documento anexo ao Relatório, também é disponibilizada a execução financeira das ações orçamentárias de cada Programa. Dessa maneira, apesar de ser um documento extenso, ele é muito útil ao *accountability* na medida em que dá um panorama detalhado do andamento e evolução de todos os programas e projetos que foram pactuados por meio do PPA.

Essa melhoria poderia ser facilmente implementada, fazendo apenas alguns ajustes de padronização e rigor metodológico nos Relatórios de Atividades setoriais, de secretarias e órgãos, e no Relatório de Atividades final. Este condensa os primeiros, no sentido de seus relatos serem fiéis à evolução de todos os Programas, objetivos, metas e indicadores do PPA. Elimina-se, portanto, o caráter discricionário que prepondera atualmente.

Os destaques do governo e elementos discricionários poderiam até servir para uma primeira parte do relatório do órgão, voltada para um balanço mais geral e crítico do conjunto de atividades realizadas e não realizadas, organizadas por Programas Temáticos. Mas deveriam necessariamente ser sucedidos por uma avaliação detalhada por Programa Temático, incluindo os indicadores, objetivos, metas e execução financeira realizados, face ao que foi previsto. Essa execução financeira contemplaria tanto o total do Programa, quanto o detalhamento da execução das ações orçamentárias vinculadas, incluindo metas físicas do ano de referência do Relatório. **Os Relatórios de Atividade de cada secretaria também deveriam ser divulgados** em seus *sites*, pois atualmente ficam restritos à SEPLAG e aos órgãos de controle.

B) Resgate das avaliações e revisões periódicas de PPA - Em quatro anos, pode-se mudar drasticamente cenários econômicos-sociais e os recursos de poder que um governo tem à disposição – vide a crise atual, por exemplo. Por isso, seria natural e oportuna a revalidação e o ajuste de prioridades do governo a cada dois anos. Oportunidade para avaliar o conjunto das ações empreendidas pelo governo até o segundo ano do PPA, e extinguir, redimensionar e criar novas ações e projetos. Não revisar o PPA, é diminuir sua importância e aquiescê-lo como peça burocrática de planejamento. Essa revisão poderia se dar a partir do processo de elaboração do Relatório de atividades do segundo ano do PPA e ser alinhada com uma reavaliação do Plano Estratégico ou instrumento congênere.

5.2.2 Melhorias operacionais e tecnológicas

A) Implantar um sistema on-line de PPA com funcionalidades para prestação de contas junto à sociedade - O governo ainda não dispõe de um sistema de informática para elaboração, monitoramento, avaliação, revisão e geração de relatórios sobre o PPA. Todos os procedimentos são feitos com o preenchimento de formulários enviados à SEPLAG.

Um sistema digital e disponível on-line, além de tornar mais ágil a gestão do PPA, tornaria mais fácil e tempestivo o acesso do cidadão às informações acerca do PPA e da sua implementação. O i-Gesp do Governo do Estado tem avançado na criação de vários módulos e facilidades ao longo dos anos, e fazer um módulo para o PPA não seria tão difícil. Outra opção é adaptar, sem custos de licença, sistemas adquiridos junto ao Governo Federal ou a outros entes federados.

O Sistema seria parte ou integrado ao i-Gesp, de modo a aproveitar o seu amplo espectro de informações que podem ser úteis ao monitoramento do PPA, como, por exemplo, num primeiro momento, a execução financeira das ações orçamentárias, que já são inclusive atreladas dentro do i-Gesp, por meio de códigos, aos seus respectivos Programas Temáticos. Num segundo momento, até outras informações, como metas físicas (a construir), andamento de licitações e movimentação financeira das obras previstas nos programas e ações, poderiam também ser acessadas.

No âmbito desse Sistema, seria disponibilizada, alternativamente à tradicional versão em texto “pdf” do Relatório de Atividades, **uma interface de pesquisa digital por temas, Programas e Secretarias**, na qual se obteriam informações detalhadas da execução dos Programas e seus componentes.

Ela seria acessada por qualquer cidadão pelos *sites* da Transparência e da SEPLAG e também por cada um dos *sites* setoriais dos Órgãos e Secretarias, que teriam uma espécie de área para apresentação e acompanhamento dos programas, projetos e obras.

Além disso, seriam criados dois painéis virtuais. O primeiro seria o **Painel de Indicadores dos Programas do PPA**, uma interface virtual em que seria possível acompanhar de maneira fácil a evolução e a linha de base dos indicadores relacionados aos atuais dez Programas Temáticos do Governo, utilizando-se de gráficos e linguagem visual atraente. Os objetivos e metas, a princípio, não seriam abordados nesse recurso.

E o segundo, o **Painel dos Projetos Prioritários**, que seria o espaço para o cidadão acompanhar o andamento detalhado dos projetos estratégicos de governo, visto que, na prática, os diferentes governos sempre elegem suas prioridades – que na atual gestão seriam os

“compromissos” do PE. Esses projetos estratégicos findam naturalmente merecendo maior atenção e acompanhamento por parte do governo, que teria o trabalho apenas de organização e divulgação para o público. O espaço disponibilizaria informações sobre a linha de base dos projetos, com orçamento, prazo e metas estipulados para os mesmos, e informações periódicas sobre a evolução dessas variáveis. No primeiro momento podia-se disponibilizar ao público os Relatórios de M&A do Plano Estratégico, desde que regulamentada sua periodicidade mínima e, num segundo momento, aperfeiçoá-los para um formato de painel virtual. O projeto do Sistema, como um todo, seria implantado em módulos, em curto e médio prazo.

B) Aperfeiçoar e tornar públicas algumas funcionalidades do i-Gesp - Arelado às propostas anteriores de aperfeiçoamento do i-Gesp para atributos de M&A do PPA e do Orçamento, sugere-se que **a execução orçamentária e demais informações financeiras (valor liquidado e pago) sejam disponibilizadas mensalmente e com a possibilidade de organização das informações por ações e programas**, algo que inclusive já está em discussão no âmbito da SEFAZ, gestora do i-Gesp. Atualmente essas informações aparecem apenas por elemento de despesa na página eletrônica da Transparência ou bimestralmente por função e subfunção, no pelo Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Também **deveria ser implantada e disponibilizada a execução das metas físicas**, tornando-se um item de preenchimento obrigatório para os órgãos, sob pena de terem seus recursos não liberados em caso de pendência, como é em Santa Catarina, (SANTOS & RAUPP, 2015). Essa valorização da meta física, no entanto, deve ser feita concomitantemente a um processo de sensibilização dos órgãos para tê-las como um elemento efetivo de monitoramento. No caso da experiência catarinense, as metas físicas foram desdobradas em “objetos de execução”, especialmente trabalhadas para esse fim.

C) Atualizar o site da Transparência Sergipe, aperfeiçoando a acessibilidade e qualidade das informações e oferecendo novas funcionalidades de acompanhamento orçamentário - Primeiramente o governo deveria **unificar os endereços e conteúdo (domínios de site) dos sites da Transparência (www.transparencia.se.gov.br) e da LAI (www.lai.se.gov.br)**, adotando o endereço do primeiro e o conteúdo/ layout mais moderno do segundo, evitando confusões para os usuários dos portais – essa proposta está em discussão. A partir daí, far-se-iam **ajustes na apresentação e no conteúdo do atual site www.lai.se.gov.br para aperfeiçoar a linguagem, visual, pesquisa e acessibilidade dos documentos e informações, inclusive sua disponibilização em formatos abertos e processáveis por máquina**, alinhando-

se aos princípios de dados abertos adotados pelo Governo Brasileiro. Ajustes seriam feitos pela CGE, atual gestora do *site*, com a colaboração principalmente da SEFAZ e da SEPLAG. Os elementos de transparência ativa da LAI (competência, estrutura organizacional, transferências financeiras, despesas de licitação e acompanhamento dos programas, ações, projetos e obras etc.) devem ser estendidos **e integrados para serem visualizados também via *sites* setoriais das secretarias e órgãos**. No caso específico do monitoramento dos programas, tem que se evoluir da mera descrição da previsão orçamentária para, no mínimo, os já sugeridos acompanhamentos da execução orçamentária por programa, ação e meta física (ajustes no i-Gesp), além da supracitada reformulação do Relatório de Atividades.

D) Divulgar os Relatórios “internos” de M&A do Plano Estratégico (PE) e das Operações de Crédito - Tanto em relação aos compromissos de governo “prioritários”, definidos no PE, quanto em relação às operações de crédito, o governo vem produzindo sistematicamente relatórios de M&A, que, apesar de terem conteúdo público, na prática, por diferentes razões, não são acessíveis ao público em geral. Também é o caso, já descrito, **dos Relatórios de Atividade de cada secretaria**. Esses conteúdos deveriam ser liberados e disponibilizados tanto no *site* Transparência Sergipe, como também, de maneira destacada, nos *sites* das secretarias executoras.

5.2.3 Fomentar a discussão orçamentária na sociedade

A) Novos modelos e linguagens para divulgação e discussão do orçamento. Praticamente todos os **documentos** tradicionais relacionados direta ou indiretamente ao **Planejamento Orçamentário e à sua execução**, que são exigências legais, como as Contas Anuais e o próprio Orçamento Anual, por exemplo, devem passar por **revisão na sua apresentação e conteúdo, prezando por um visual mais aprazível e por uma customização de seu conteúdo para a web**, com possibilidade de pesquisas, filtros e *download* dos dados e planilhas correlatas. Sobretudo o Orçamento Anual, que deveria ter uma versão mais sintética e popular, além de apresentações especiais com tutoriais ou vídeo. O PPA, apesar de já ser mais amigável, também poderia ter esses instrumentos auxiliares.

Além disso, deve-se pesquisar e formatar novos *layouts* e tecnologias que facilitem a compreensão do Orçamento, tornando-o mais acessível ao cidadão. Sugere-se, por exemplo, **adaptar os modelos de “mosaico orçamentário” e “geologia orçamentária” do Projeto Transparência Orçamentária da Fundação Getúlio Vargas- FGV (2016)**, feitos para o

Orçamento Federal, para o Orçamento Sergipano. O primeiro modelo é muito útil para entendimento da divisão do orçamento, por função e órgão a cada ano; já o segundo, para avaliar a evolução da natureza das despesas ao longo do tempo, o que pode ser muito proveitoso a fim de se perceber os problemas de gasto de pessoal, déficit da previdência e baixo investimento.

B) Educação orçamentária para jovens - A participação social na política deve ser estimulada desde cedo. E envolver os jovens no Planejamento Orçamentário seria muito salutar para a qualificação da gestão estadual e da democracia. Apesar das experiências de orçamento participativo em nível estadual e federal muitas vezes se mostrarem complexas e “frustrantes”, por questões burocráticas e atinentes à esfera de atuação desses entes, existem algumas experiências mais simples que poderiam ser adaptadas para se trabalhar com os jovens em Sergipe, a exemplo do “Orçamento da Criança e do Adolescente” da Prefeitura de João Pessoa (2016) e de Belo Horizonte (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2016). No primeiro, depois de assembleias por sala e uma geral, cada escola apresenta quatro prioridades para serem levadas à comunidade e ao Prefeito; no segundo, as crianças são apresentadas ao modelo de Orçamento participativo da Prefeitura e, seguindo metodologia semelhante, cada escola recebe R\$ 20.000 para que os alunos decidam como serão aplicados.

Há também o projeto Orçamento Democrático Escolar do Governo do Estado da Paraíba (PARAÍBA, 2016), em que, além dos jovens, toda a comunidade escolar se reúne para discutir e acompanhar a implementação anual do Plano Político Pedagógico e o Plano de Intervenção na Escola, incluindo valores financeiros repassados às escolas. E o projeto “*Youth lead the change*” (BOSTON, 2016), da cidade de Boston, nos Estados Unidos, que reserva cerca de US\$ 1.000.000 para que jovens em idade entre 12 e 25, em reuniões presenciais e com ajuda para mobilização das mídias sociais, escolham projetos prioritários, de qualquer área, para a cidade – incentivando assim o engajamento político dos jovens.

A formulação de um programa dessa natureza seria amplamente discutida com setores governamentais e não governamentais afins à educação e à juventude e formalizada em lei para se tornar uma experiência de Estado.

C) Maior divulgação dos instrumentos de transparência - O governo precisa de uma campanha de divulgação mais intensa dos instrumentos de transparência e de acesso à informação, nos mais diversos tipos de mídia e com linguajar simples, de modo a penetrar num espectro mais amplo da sociedade. Como, inclusive, é um assunto de utilidade pública, fica mais fácil conseguir parcerias e espaços na mídia. Sua promoção deveria ser compartilhada

também com as ouvidorias e assessorias de comunicação dos diferentes órgãos. Seria um dos assuntos do Colegiado e da Rede Estadual de Transparência, que será tratado adiante.

D) Comitê Intersetorial de Acompanhamento do PPA– adaptar para Sergipe a experiência do Governo Federal com o Fórum Interconselhos (AVELINO e DOS SANTOS, 2013), instância consultiva que congrega representantes de vários conselhos nacionais e da sociedade civil para propor melhorias no PPA e acompanhar sua execução, com reuniões semestrais e relatórios de monitoramento do PPA e da execução orçamentária. Ou do Comitê de Acompanhamento do PPA da Bahia, com representantes dos Territórios de Desenvolvimento da Bahia, que conta com reuniões periódicas e relatórios quadrimestrais de acompanhamento do PPA por território (BAHIA, 2016). Essas instâncias são úteis não apenas por darem uma maior transparência e participação social aos instrumentos de Planejamento Orçamentário, mas também por conferirem maior eficiência aos mesmos, na medida em que se facilita o alinhamento deles com planos setoriais e regionais de desenvolvimento. Podia-se pensar, para a realidade sergipana, em um colegiado nos mesmos moldes ou numa mistura das duas experiências. É importante que seu modelo seja um dos componentes da consolidação de um Sistema Estadual de Planejamento.

E) Fortalecimento das práticas e da cultura de M&A - É imprescindível para transparência ativa, no que tange ao acompanhamento da ação governamental, que haja sistemas de M&A consolidados. Nesse sentido, há muito em que se evoluir, especialmente para se chegar ao patamar de realizar avaliações das políticas, e não apenas o monitoramento.

A área de M&A, apesar de suas dificuldades técnicas, já encontra um grande lastro de produção e práticas no país, que em geral são acessíveis aos governos. Experiências, por exemplo, como a **Avaliação Executiva de Indicadores (AEI)** do Governo de Minas Gerais, utilizada para melhorar a qualidade técnica - produção dos dados, produção do indicador, conceito e metodologia, uso e comunicação - dos indicadores dos programas governamentais, podem ser facilmente **adaptadas para Sergipe** (GONÇALVES, BRAGA, CAMPOS, 2011).

No que tange às avaliações de políticas públicas, que requerem um conhecimento mais técnico e especializado, as parcerias com a academia são fundamentais. Nesse sentido, experiências como alguns **editais** lançados pela **Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe (FAPITEC)**, voltados para a **análise das políticas públicas do Governo do Estado precisam de continuidade e de aprimoramento**, no sentido de tornar os resultados das pesquisas mais aproveitáveis para o Governo.

5.2.4 Elementos estruturais e organizacionais

A) Fortalecimento do Sistema Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão – Como ressaltado no diagnóstico, o processo de elaboração do PPA, LDO e Lei Orçamentária Anual, em nível estadual, carece de regulamentação, como determinado pela Constituição Estadual. Todavia, existe um Sistema Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão, previsto na Estrutura do Estado (Lei 7.950, 2014) que legitima a SEPLAG como coordenadora do processo de Planejamento Orçamentário. A sugestão é para que o Estado aproveite o ensejo dessa regulamentação, que precisa ser feita sobre o Planejamento Orçamentário, e inclua outros elementos no bojo da lei e do Sistema, como: diretrizes para a participação social, transparência e planejamento a longo prazo.

A ideia não seria pormenorizar essas práticas de planejamento, engessando seu uso e formato. Bons instrumentos de planejamento são flexíveis e mutantes, moldando-se às intercorrências do cenário econômico social e se deixando permear pelos projetos e prioridades do grupamento político eleito, ao mesmo tempo que preservam no seu pilar uma proposta de arranjo mínimo para garantir seus princípios, sua governança e mecanismos de revisão, de modo a assegurar sua continuidade e maturação política e social.

O Comitê Intersetorial de Acompanhamento do PPA, as linhas gerais para a participação popular e transparência nos processos de planejamento, a instituição de Planos de Desenvolvimento de Longo Prazo³³, um Conselho de Planejamento e Desenvolvimento, a regulamentação das estruturas de planejamento setoriais dos órgãos, são temas que poderiam ser ponto de partida para a discussão do Sistema. Isso reforçaria a função planejamento, ao mesmo tempo que daria mais respaldo para que as iniciativas governamentais de planejamento sejam perenes e não encaradas meramente como marcas de um determinado governo, que ao fim do seu mandato, correm risco de ser substituídas por projetos de um novo grupo.

A instituição do Sistema por lei também daria condições de aprendizado organizacional. Experiências de planejamento participativo e de planos a longo prazo, não são triviais. São processos de erros e de acertos que requerem tempo para se maturar e não podem ser descartados ao sabor do grupamento político vigente. Experiências como o Orçamento Participativo em Porto Alegre e do planejamento a longo prazo do governo mineiro, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), são exemplos de políticas que se aperfeiçoaram com o tempo (CARNEIRO, 2015). Esse Sistema seria proposto pela SEPLAG

³³ Pernambuco e Rio Grande do Norte estão, na atual gestão, com Planos de Desenvolvimento de Longo prazo, que preveem modelo de governança e foram referendados por leis específicas.

num amplo processo de discussão junto à Assembleia Legislativa e aos mais diversos setores da sociedade civil.

B) Criação de um grupo gestor e de uma rede intersetorial para gestão e implementação da transparência no Executivo Sergipano – É preciso haver uma instância colegiada, ao menos CGE, SEPLAG, SEFAZ e Procuradoria Geral do Estado (PGE), para pensar e gerir uma política de transparência e acesso à informação no Governo, incluindo aspectos de regulamentação, capacitação e comunicação, não deixando o assunto apenas para a CGE. Também pode ser formada uma rede permanente, com representantes de todos os órgãos, para auxiliar na difusão e implementação da política, como já ocorre com outras áreas do governo.

C) Aprovação da regulamentação estadual da LAI – A aprovação da regulamentação da LAI em Sergipe patina há mais de três anos na Assembleia. Aprová-la é importante na medida em que se regulamentariam alguns elementos de transparência passiva e ativa, incluindo as instâncias recursais. Além de, em seu texto provisório, ratificar a necessidade de divulgação de “ programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto” (SERGIPE, 2016b).

D) Reformulação e fortalecimento da Superintendência de Programação Econômica e Orçamentária - No diagnóstico, relatou-se que, como reflexo do desprestígio da função planejamento, a Superintendência de Monitoramento e Avaliação, além de não ser reconhecida por nenhum instrumento jurídico, encontra-se “fundida”, com a Superintendência de Programação Orçamentária e Financeira, que conta apenas com sete funcionários para coordenar o Sistema de Planejamento, Orçamentário e Gestão do Estado. Essa fusão de Superintendências é até pertinente, mas deve ser sacramentada institucionalmente, tendo como foco o planejamento, coordenação e acompanhamento das Políticas Estaduais. A Superintendência teria um novo nome, mais afinado ao planejamento e seria responsável pela elaboração e governança de todos os instrumentos de planejamento, passando pelo PE, o Planejamento Orçamentário e os de longo prazo. O corpo técnico da Superintendência seria reforçado, já que faria a gestão e o M&A dos Planos, incluindo seus elementos de transparência e participação social.

5.2.4.1 Elementos estruturais e organizacionais indiretos

Por fim, destacamos duas propostas que repercutem decisivamente na consolidação de um arranjo do Planejamento Governamental no Estado, e que, por isso, têm uma importante relação indireta com o tema da transparência e do M&A:

A) Concurso Público e ampliação do escopo da carreira de Técnicos em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Diante do eminente apagão de servidores de nível superior nas áreas de planejamento e gestão, relatado no diagnóstico, é imprescindível a realização de um novo concurso para carreira, mas com novos “moldes”. A carreira seria a base para todos os concursos de nível superior da administração direta, à exceção das carreiras de Direito (PGE e Defensoria), Fiscais, Policiais, de Educação e de Saúde. A ideia continuaria à de se ter um “enxuto” grupo de profissionais, altamente qualificado, bem remunerado e com visão e atitude gerencial para os altos cargos de gestão e assessoramento, como requer a realidade do Estado brasileiro. Mas, além da formação de nível superior generalista como é hoje, haveria também gestores com formação acadêmica específica para diferentes áreas estratégicas dos órgãos da administração direta, como contabilidade, economia, tecnologia da informação, engenharia, meio ambiente. Mas o número atual de vagas, subiria de 50 para algo em torno de 250, já que teria que se suprir a demanda de secretarias das mais diversas áreas de atuação.

B) Secretaria exclusiva para o planejamento – Por último, não há como fugir da discussão de uma Secretaria exclusiva para área de Planejamento. Isso não significa que uma Secretaria exclusiva seria uma panaceia para o desenvolvimento e planejamento estadual, nem que não seja possível se ter boas políticas e experiências de planejamento estando em uma Secretaria atrelada a outras áreas como Gestão ou Fazenda. Mas parece inegável que a função planejamento tem inúmeros papéis e responsabilidades que justificam uma só secretaria: a função planejamento em si, a função coordenação, a função estudos e pesquisas, a função captação de recursos, dentre outras - temas eminentemente técnicos e que precisam da atenção do Governo e de um Secretário exclusivo. Apesar de indiretamente as funções de gestão, como recursos humanos, patrimônio, compras centralizadas e atendimentos aos cidadãos (gestão dos Centros de Atendimento ao Cidadão - CEAC's) até se alinharem aos temas de planejamento, na prática, elas se sobressaem na agenda governamental por influência de importante elementos de curto prazo, como folha de pagamento, greves de servidores, seleção de fornecedores, problemas dos CEAC's, dentre outros. Em detrimento disso, a função planejamento, que

precisa de certo espaço e tempo para maturar sua agenda, pensando e coordenando as ações governamentais, acaba em segundo plano.

No Quadro 13, abaixo, são sintetizadas as propostas de melhoria por blocos. Como a maioria delas depende de decisão e implementação conjunta do núcleo de órgãos meios do Governo (CGE, SEFAZ e SEPLAG), não se sugeriu um órgão responsável para cada ação, embora caiba à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão o protagonismo do processo.

Quadro 13 – Propostas para institucionalização da transparência e das práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A) no arranjo de Planejamento do Governo do Estado, por blocos (continua)

Blocos	Ação proposta	Descrição
Melhorias metodológicas	A) Reformular o Relatório de Atividades	Fazer ajustes de padronização e rigor metodológico nos Relatórios das Secretarias e no Relatório Final do Governo, de modo a propiciarem um acompanhamento pormenorizado da evolução dos objetivos, metas e indicadores dos Programas do PPA.
	B) Resgatar as revisões e avaliações periódicas do PPA	Revisar o PPA, concatenado com ajuste das prioridades do governo (Plano Estratégico) a cada dois anos. Oportunidade para avaliar o conjunto das ações empreendidas e valorizar o PPA como instrumento de planejamento.
Melhorias operacionais e tecnológicas	A) Implantar um sistema on-line de PPA com funcionalidades de prestação de contas junto à sociedade	Implantar sistema de gestão e divulgação da PPA com as seguintes funcionalidades: - Interface de pesquisa digital por temas, Programas e Secretarias; - Criar Painel de Indicadores dos Programas do PPA; - Implantar Painel para acompanhamento dos projetos prioritários de governo;
	B) Aperfeiçoar e tornar públicas algumas funcionalidades do i-Gesp.	- Tornar pública a execução orçamentária e demais informações financeiras (valor liquidado e pago) mensalmente e com possibilidade de recorte por ações e programas; - Implantar e disponibilizar execução das metas físicas do orçamento.

Quadro 13 – Propostas para institucionalização da transparência e das práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A) no arranjo de Planejamento do Governo do Estado, por blocos (continuação)

Blocos	Ação proposta	Descrição
Melhorias operacionais e tecnológicas	C) Atualizar o <i>site</i> da Transparência Sergipe, aperfeiçoando a acessibilidade e qualidade das informações e oferecendo novas funcionalidades de acompanhamento orçamentário.	<ul style="list-style-type: none"> - Unificar os endereços e conteúdo dos <i>sites</i> da Transparência e da LAI; - Fazer ajustes na apresentação e conteúdo do atual <i>site</i> www.lai.se.gov.br para aperfeiçoar a linguagem, visual, pesquisa e acessibilidade dos documentos e informações, incluindo sua disponibilização em formatos abertos; - Estender os elementos de transparência ativa da LAI (competência, estrutura organizacional, transferências financeiras, despesas licitação e acompanhamento do programas, ações, projetos e obras etc.) para os sites das secretarias e órgãos.
	D) Divulgar os Relatórios “internos” de M&A do PE e das operações de crédito	<ul style="list-style-type: none"> - Publicar os referidos relatórios nos <i>sites</i> da LAI Sergipe, da SEPLAG (no caso do PE) e das secretarias executoras (no caso das operações de crédito). - Os Relatórios de Atividade de cada Secretaria também deveriam ser divulgados em seus <i>sites</i>.
Fomento à discussão orçamentária na sociedade	A) Novos modelos e linguagens para divulgação e discussão do orçamento	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar formato, linguagem e conteúdo dos instrumentos relacionados ao Planejamento Orçamentário e à sua execução para torná-los mais aprazíveis ao cidadão; - Implantar novas tecnologias e <i>layouts</i> para discussão do tema, como o “mosaico orçamentário” e a “geologia” orçamentária da FGV.
	B) Educação orçamentária para jovens	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalhar modelos de educação política e orçamentária com jovens e/ou em escolas, atrelados a discussões de planejamento e de alocação de recursos.
	C) Maior divulgação dos instrumentos de transparência	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar campanha de divulgação mais intensa dos instrumentos de transparência e de acesso à informação, nos mais diversos tipos de mídia e com linguagem simples; - Aproveitar-se do <i>status</i> de utilidade pública do assunto; - Compartilhar a responsabilidade de divulgação com as ouvidorias e assessorias de comunicação dos órgãos.

Quadro 13 – Propostas para institucionalização da transparência e das práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A) no arranjo de Planejamento do Governo do Estado, por blocos (final)

Blocos	Ação proposta	Descrição
Fomento à discussão orçamentária	D) Comitê Intersetorial de Acompanhamento do PPA	- Implantar Comitê permanente com atores setoriais (conselhos de políticas) e/ou regionais para discussão e acompanhamento do PPA.
	E) Fortalecimento das práticas e culturas de M&A	- Fortalecer as práticas e a cultura de M&A com tecnologias transferidas por outros entes federados e parcerias com a Academia (Universidades) por meios de editais e outros recursos.
Transformações estruturais/ organizacionais	A) Fortalecimento do Sistema Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão	- Aprovar lei complementar para fortalecer o Sistema Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão, regulamentando temas como Planejamento Orçamentário, participação social, plano de longo prazo para o Estado, Comitê Intersetorial, Conselho de Planejamento e Desenvolvimento, dentre outros.
	B) Criação de um grupo gestor e de uma rede intersetorial para gestão e implementação da transparência	- Implantar instância colegiada para pensar e gerir uma política de transparência e acesso à informação no Governo; - Implantar rede permanente com todos os órgãos, para auxiliar na difusão e implementação da política.
	C) Aprovação da regulamentação estadual da LAI	- Aprovar regulamentação da LAI em Sergipe, de modo a definir parâmetros próprios de transparência passiva e ativa, inclusive a criação das instâncias recursais.
	D) Reformulação e fortalecimento da Superintendência de Programação Econômica e Orçamentária	- Reestruturar, em termos organizacional e de recursos humanos, a referida Superintendência para que a mesma tenha condições de exercer plenamente a elaboração e governança de todos os instrumentos de planejamento, passando pelo PE, o Planejamento Orçamentário, e os de longo prazo.
Transformações estruturais INDIRETAS	Concurso Público e ampliação do escopo da carreira de Técnicos em Políticas Públicas e Gestão Governamental	- Realização de novo concurso para carreira como forma de amenizar o apagão de servidores das áreas afins ao planejamento, com mais vagas e contemplando diversas áreas de formação.
	Secretaria exclusiva para o planejamento	- Criação de uma Secretaria exclusiva para o planejamento, de modo a exercer as funções de planejamento, coordenação, estudos e pesquisas, captação de recursos, dentre outras.

Fonte: Elaboração do autor, 2016.

5.3 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Segundo Vergara (1997, p.59), “todo método tem possibilidades e limitações”. Tornar explícitas as limitações de pesquisa fortalece o entendimento da mesma, enriquece a discussão do tema e a prospecção de novas abordagens. Assim, destacamos algumas dessas limitações:

- Na amostra da pesquisa de campo, como representantes da visão da sociedade, foram escolhidos membros de conselhos de políticas públicas. Pessoas que, em geral, vão ter um nível de conhecimento sobre direitos e deveres do cidadão, bem como do funcionamento da máquina pública, acima da média. Ou seja, a opinião deles reflete a visão de um extrato “selecionado” da sociedade, limitando a pesquisa nesse aspecto.
- Por conta do limite temporal e do enfoque escolhido para o estudo, as perguntas sobre a percepção dos entrevistados acerca das informações e documentos disponibilizados ao cidadão para acompanhamento das ações governamentais foram feitas enfatizando esses instrumentos de maneira genérica, sem especificar ou enumerar detalhadamente quais são essas informações e documentos, o que dificulta extrair avaliações mais específicas de cada instrumento, bem como oculta o grau de conhecimento do entrevistado sobre cada um desses instrumentos.
- Também por limitações e recorte do estudo, não se entrevistaram gestores (secretários) e deputados estaduais – esses últimos, a quem cabe a palavra final sobre o controle externo feito pelo Poder Legislativo. Optou-se por apenas entrevistar técnicos do Poder Executivo e do Tribunal de Contas. Fato que também limita o prisma analítico da pesquisa.
- O presente trabalho optou por restringir sua análise à importância dos instrumentos de M&A como meio para reduzir a assimetria de informação existente entre cidadão e burocrata e/ou cidadão e político. Mas os instrumentos de M&A também podem ser um importante meio para os políticos governantes fiscalizarem o trabalho dos burocratas, de modo a melhorar a qualidade dos serviços públicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de monitorar e avaliar as políticas públicas, muito mais do que uma obrigação legal, é um meio de se aperfeiçoar e tornar mais transparente a atuação estatal. Quando esse processo não ocorre, não se encerra o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) e perde-se a oportunidade de se refletir sobre erros e acertos no planejamento e na implementação dessas políticas – *policy learning* (RUA, 2009). Quando ele não ocorre, o cidadão tem menos recursos para avaliar, fiscalizar e responsabilizar um governo. Em última instância, isso comprometeria a qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado, aumentaria a assimetria de informação e desconfiança dada entre o Estado e o cidadão, fragilizando o modelo democrático.

Neste Relatório Técnico, procurou-se mostrar os desafios que o Governo do Estado de Sergipe tem no sentido de tornar sua atuação mais transparente para a sociedade, pautando-se, para isso, nas práticas e instrumentos disponíveis para monitorar e avaliar as principais peças de planejamento de um governo: o PPA e o Orçamento Anual.

Foi confirmada a hipótese de que essas práticas ainda são incipientes e herméticas, com predominância de um viés financeiro e fiscal, contribuindo de maneira limitada para a transparência e prestações de contas dos programas e ações governamentais.

Deve-se reconhecer, no entanto, que constrangido por uma agenda fiscal, referenciada na LRF e legislações afins, e por uma cultura de controle legalista e burocrática dos órgãos de fiscalização, muito se evoluiu nos instrumentos de monitoramento e transparência das finanças e do gasto público.

No entanto, há muito que se evoluir no monitoramento na perspectiva da evolução dos indicadores, objetivos, metas e resultados dos programas governamentais. Ou seja, em aferir em que grau as “promessas” governamentais estão sendo implantadas.

Se já são incipientes as práticas de monitoramento, a avaliação de política pública, na concepção científica do termo, é muito rara. Quando muito, avaliam-se elementos de gestão na implementação de um programa ou projeto, mas sem preocupações de causalidade, relacionando a política pública a sua efetividade e impacto social (ARRETCHE, 1988).

Mais importante do que essas constatações de pesquisa, foi o legado exploratório e descritivo do Trabalho. A consecução dos objetivos específicos deixou um lastro que permitiu um levantamento detalhado das práticas relacionadas ao M&A do Planejamento Orçamentário do Governo Estadual; identificou quais são as limitações dessas práticas frente, principalmente, às novas diretrizes e exigências de transparência ativa impostas pela LAI; e por fim, entregou

um leque de sugestões de ordem legal, metodológica, operacional e educacional, que podem contribuir para uma maior institucionalização das práticas de M&A e da transparência no Governo do Estado.

Outra reflexão relevante, trazida pelo estudo, é de não ser possível desassociar as questões de M&A e de transparência das políticas públicas ao baixo grau de maturação do arranjo institucional de planejamento no Governo Estadual, em que a função planejamento aos poucos sucumbe ao descrédito dos governantes e da sociedade. Isso se reflete na falta de uma secretaria específica, no apagão de servidores de nível superior em áreas ou carreiras afins ao tema, na maneira perene em que planos e inovações são implementados, na falta de um arcabouço jurídico e institucional que ajude a fortalecer o Sistema Estadual de Planejamento.

Ceneviva e Farah (2012) destacam que não importa apenas a implementação formal de um sistema de M&A, importa sobretudo a atuação dos atores interessados para que ele possa vingar, tornar-se efetivo. A esse, respeito a análise documental e as entrevistas deram rica contribuição ao mostrar o distanciamento da sociedade em relação ao processo de Planejamento Orçamentário, desde as etapas de planejamento, até as de M&A. Parece haver uma certa resistência dos políticos e servidores à participação social, ao mesmo tempo em que há uma certa apatia da sociedade para discutir o tema.

Tal fato é um fenômeno preocupante, visto que, quando a sociedade se ausenta da discussão orçamentária e do planejamento estatal, está desprezando discutir quais rumos o país deve tomar, qual modelo de Estado e de desenvolvimento deve ser adotado e quais políticas públicas devem ser priorizadas. A crise atual expõe as mazelas e limitações do Estado brasileiro, ao mesmo tempo que coloca o orçamento e o planejamento no centro da discussão política: reforma da previdência, teto para os gastos públicos, cortes de políticas sociais, são alguns dos temas da agenda política brasileira para os próximos anos. Quanto mais a sociedade se apropria dessa discussão, maior a chance de o interesse público prevalecer frente ao corporativismo e interesse de “seletos” segmentos da sociedade.

Desse modo, uma potencial linha de estudo é pensar novos mecanismos de participação da sociedade na arena da gestão das políticas públicas. Como superar o perfil tecnocrata, o engessamento e a baixa margem de manobra orçamentária típicas dos modelos participativos das esferas estaduais? Como tornar a participação social não apenas um personagem legitimador da política governamental, mas um personagem tomador de decisão?

Outra linha a ser trabalhada é como superar o tecnicismo dos documentos existentes e tornar a forma de apresentação e conteúdo dos mesmos mais instigante e palatável para a população. Em ambos os casos, a tecnologia da informação pode ser um importante aliado nessa questão, sobretudo, quando se pensa em atrair os jovens para essa discussão.

Por último, vale salientar que, apesar de vivermos na era da informação, a opacidade do Estado não necessariamente vai se esvaír nela, pode até adquirir novos e perigosos contornos. O cidadão (principal) deve estar vigilante e cobrar para que as novas tecnologias sejam usadas pelo Estado (agente) a favor do fortalecimento da democracia.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, 2007.

_____. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & diversidade – dossiê especial**, p. 119-142, 2011.

AKERLOF, G. A. The Market for Lemons. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970. Disponível em: <https://www.iei.liu.se/nek/730g83/artiklar/1.328833/AkerlofMarketforLemons.pdf> Acesso em: 22 de jun. 2016.

ALCHIAN, A. The basis of some recent advances in the theory of management of the firm. **Journal of Industrial Economics**, v. 14, n. 1, p. 30-44, 1965.

_____. Corporate management behavior and property rights. In: **MANNE, H. (Ed). Economic Policies and the Regulation of Securities**. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1968.

_____. DEMSETZ, H. Production, information costs and economic organization. **American Economic Review**, v. 62, n. 5, p. 777-795, 1972.

AMARAL, L. A. Participação Social e Conteúdo Estratégico nos PPAs Estaduais. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3281/1/td_1998.pdf Acesso em: 10 de dez. 2015.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In **Avaliação das Políticas Sociais: Uma Questão em debate**. Cortez. São Paulo. 1998.

ARROW, K.J. Control in large organizations, **Management Science**, v.10, n. 3, p. 397-408. 1963/4

_____. The role of securities in the optimal allocation of risk bearing, **Review of Economic studies**, v. 31, n. 86, p. 91-96, 1964.

_____. **Essay in the Theory of Risk-bearing** 1971.

ARTIGO19. Monitoramento da Lei de acesso à informação pública em 2014. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Informa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf> Acesso em: 26 de set. 2016.

AVELINO, D. P.; DOS SANTOS, J. C. **Do orçamento participativo ao monitoramento participativo: o lugar e o método da participação social nas escolhas estratégicas de governo**. VII CONSAD de Gestão Pública, Painel 01/003. Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/CONSAD/003_Do_Orcamento_Participativo_ao_Monitoramento_Participativo.pdf Acesso em: 26 de set. 2016.

BAHIA. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=10> Acesso em 10 de set. 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

BERHOLD, M. A theory of linear profit sharing incentives. **Quarterly Journal of Economics**, v. 85, n. 3, p. 460-482, 1971.

BERLE, A.; MEANS, G. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: Macmillan, 1932.

BOSTON. Department of Youth Engagement & Employment. City of Boston, 2016. Disponível em <https://youth.boston.gov/youth-lead-the-change/> Acesso em 12 de out. 2016

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 15 de mar. 2016

_____. Lei nº 8.159 de 1991. **Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm#art23§3 Acesso em: 24 de mar. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101 de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm Acesso em: 15 de jan. 2016.

_____. Lei nº 10.683/2003. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm Acesso em: 24 de mar. 2016

_____. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. **Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm Acesso em: 24 de mar. 2016.

_____. Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; e dá outras providências**, Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 15 de mar. 2016.

_____. Perguntas frequentes em Portal de Acesso à informação. Governo Federal, 2016. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei#9> Acesso em 08 de set. 2016.

CARDOSO JR., J. C.. **Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2016-2019. 2020**, Texto para discussão. Rio de Janeiro, dezembro de 2014.

CARNEIRO, F. Relatório consolidado: análise comparativa de 10 experiências estaduais. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/061113_relatorio_consolidado.pdf . Acesso em 20 de jan. 2016.

CASTELLS, M.. **A Sociedade Em Rede - A Era da Informação** - Vol. 1 - 10ª Ed. Paz e Terra, 2016.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. S.. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 46, n. 4, p. 993-1016, Ago. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000400005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04 de fev. 2016.

COASE R. H. The Problem of Social Cost . **Journal of Law and Economics**, Vol. 3 (Oct., 1960), pp. 1-44 Published by: The University of Chicago Press. Disponível em http://www.jstor.org/stable/pdf/41794390.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents Acesso em: 20 de mar. 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente, 2015**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente#acontent> > Acesso em: 06 de mar. 2016.

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, 2013**. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf > Acesso em: 06 de mar. 2016.

CORRÊA, I. M.; SPINELLI, M.V. C. **Políticas de transparencia en la administración pública brasileña**. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas: CLAD, n. 51, p. 129-152, oct. 2011. Disponível em: <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/051-octubre-2011/correa.pdf>>. Acesso em: 24 de mar. 2016.

DEBBASCH, Patrick. **La Transparence Administrative en Europe**. PARIS :CNRS, 1990.

EISENHARDT, M, K. “Agency theory: An assessment and review”, Academy of Management Review, Vol. 14, No. 1, pp. 57-74, 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdf/258191.pdf> Acesso em: 20 de mar. 2016.

FREY, K. (coordenador); Cepik, Marco; Vaz, José Carlos; Eisenberg, José; Fowler, Marcos Bittencourt; Assumpção, Rodrigo Ortiz. O acesso à informação. **Caminhos da Transparência: Análise dos Componentes de um Sistema Nacional de Integridade**. Campinas, Editora Unicamp, 2002.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: Planejamento e políticas públicas, 2009. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf> Acesso em: 20 de jan. de 2016.

FUNDAÇÃO ABRINQ. Reportagem sobre Orçamento Participativo da Criança e Adolescente. Disponível em: <http://www.fundabrinq.org.br/noticias/332-orcamento-participativo-da-crianca-e-do-adolescente.html> Acesso em 02 de out. 2016.

GARCIA, R. C. **PPA, o que não é e o que pode ser**. Brasília: IPEA, 2012 (mimeo). Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigospecial.pdf Acesso: em 20 de set. de 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONCALVES, É.; BRAGA, F. M. S. A.; CAMPOS, E. S. A. Avaliação executiva de indicadores no governo do estado de Minas Gerais: análise da implementação de uma ferramenta de monitoramento e avaliação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1891-1914, dez. 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000600013&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 21 de set. 2016.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP'S. *Open Budget Survey 2015*. Disponível em: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/full-report/> Acesso em 10 de dez. 2015.

_____. *Open Budget Survey 2015: Brazil*. Disponível em: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Brazil-English.pdf> Acesso em 10 de dez. 2015.

IPEA. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. In: **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de pesquisa econômica aplicada. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3806/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2010_v_3.pdf Acesso em: 15 de mar. 2016.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. Em Planejamento e Políticas Públicas, nº 36, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228> Acesso em 19 de nov. 2015.

_____. Avaliação de Programas Sociais: Conceitos e Referenciais de Quem a Realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1925/1925.pdf> Acesso em: 16 de jan. 2016.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999. Disponível em: <http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>. Acesso em: 13 de mar. 2016.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, 1976, p. 305-360. http://uclafinance.typepad.com/main/files/jensen_76.pdf Acesso em: 03 de jun. 2016.

JOÃO PESSOA. **Ciclo de Orçamento Participativo 2015**. Prefeitura de João Pessoa, 2016. <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/ciclo-do-orcamento-participativo-2015/> Acesso em: 20 de jun. 2016.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução: Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. — Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG 1999.

MACIEL, F. G. **Um modelo do financiamento à inovação pelo BNDES em um contexto de assimetria de informações**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2013. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3322> Acesso em: 03 de jun. 2016.

MANKIW, N. G. **Introdução a Economia - Princípios de Micro e Macroeconomia** – Rio de Janeiro: Campus, 1999

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia do Trabalho Científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; e VELASCO, R.. **Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Fundação Getúlio Vargas - FGV. Disponível em: http://transparenciaaudit.net/sites/default/files/basic-pages/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf Acesso em 24 de set. 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012 – 2015**, Brasília, abril de 2011.

_____. **Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação** - Brasília: MP, SLTI, 2014. Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/eMAGv31.pdf> Acesso em 22 de nov. 2016.

_____. **Relatório Anual de Avaliação do PPA do Governo Federal – ano base 2015**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> Acesso em: 20 de out. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking Nacional da Transparência, 2016**. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking> Acesso em 05 de out. 2016.

MITNICK, B. M. **Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences**. Paper presented at the 1973 Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans, LA. In Proceedings of the APSA, 1973 (formerly available from Xerox University Microfilms and, later, UMI Serials). Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859 Acesso em: 03 de jun. 2016.

MITNICK, B. M. Origin of the Theory of Agency: An Account By One of the Theory's Originators, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=%201020378 Acesso em: 03 de jun. 2016.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. In: **Revista de Administração Contemporânea**, v.15, n.4, pp.731-747, Jul/Ago. 2011, Curitiba. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n4/a10v15n4.pdf>>. Acesso em 16 jul. 2016.

OLIVEIRA J., T. M.; JORDÃO, C. S.; CASTRO JUNIOR, J. L. P. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. **Revista do Serviço Público**, Brasília 65 (1): 25-47 jan/mar 2014 Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/420/414> Acesso em: 05 de out. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> Acesso em: 13 de mar. 2016.

ORGANIZAÇÕES DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão**, 2000. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm> Acesso em: 13 de mar. 2016.

O'DONNELL, G. **Delegative democracy? East-South system transformations**. University of Chicago. 1991. (Working Paper 21.)

PARAÍBA. Governo do Estado da Paraíba. Notícia: Governo do Estado inicia quinto ciclo do Orçamento Democrático Escolar, 26/07/2016. <http://paraiba.pb.gov.br/governo-do-estado-inicia-quinto-ciclo-do-orcamento-democratico-escolar/> Acesso em: 26 de jun. 2016.

PAULO, L. F. A. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. **Revista do Serviço Público**, ano 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44> Acesso em: 11 de nov. 2015.

PIERANTONI, C. R.; VIANNA, A. L. Avaliação de Processo na Implementação de Políticas Públicas: a Implantação do Sistema de Informação e Gestão de Recursos Humanos em Saúde (SIG-RHS) no Contexto das Reformas Setoriais. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 13(1):59-92, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v13n1/a04v13n1.pdf> Acesso em: 12 de out. 2015.

PONDÉ, J. L. **Nova Economia Institucional: Roteiro de Curso**. Volume I. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007. Disponível em: <http://epge.fgv.br/we/Direito/NovaEconomiaInstitucional/2008?action=AttachFile&do=get&target=nei1.pdf> Acesso em: 08 de set. 2016.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C. Metodologia do Trabalho Científico, métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ª Edição. Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo - ASPEUR Universidade Feevale, Novo Hamburgo, 2013

PROFIAP (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional). **Guia do Trabalho de Conclusão Final -TCF**. Disponível em: <https://sites.google.com/site/profwarsouza/home/ensino/profiap---guia-do-tcf> Acesso em: 11 de out. 2015.

PROFIAP. **Regulamento do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP)**. Disponível em: http://www.ppg.ufv.br/wp-content/uploads/2014/06/Regulamento_PROFIAP.pdf Acesso em: 11 de out. 2015.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, Out. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 de fev. 2016.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: Cardoso Jr., José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

ROSS, S.A. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. **American Economic Review**, 1973, vol. 63, issue 2, 134-39. Disponível em: http://www3.uah.es/econ/MicroDoct/Ross_1973_The%20economic%20theory%20of%20agency.pdf Acesso em: 15 jan. 2016.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: Universidade Aberta do Brasil - UAB, 2009

SAITO, R.; SILVEIRA, A. M. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Rev. adm. empres. [online]**. 2008, vol.48, pp.79-86. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902008000200007>. Acesso em: 06 de mar. 2016.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre planejamento governamental e o PPA. In: Cardoso Jr., J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

SANTOS, G. K.; RAUPP, F. M. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(6):1429-1451, nov./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n6/0034-7612-rap-49-06-01429.pdf> Acesso em: 14 de mar. 2016.

SANTOS, G. T. **Capital social, planejamento e desenvolvimento regional**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/SE, 2015.
SERGIPE. Constituição do Estado de Sergipe, 1989.

_____. Lei 7.950, 2014. **Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas.** Disponível em: <http://www.pge.se.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Lei-n%C2%BA-7.950-de-29-de-dezembro-de-2014.pdf> Acesso em: 15. ago. 2016.

_____. **Anteprojeto de Lei complementar que regulamenta o acesso a documentos e informações públicas, nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Estado de Sergipe, e dá outras providências,** 2016a.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Estratégico - PE para o Governo de Sergipe 2011- 2014,** 2011a. Disponível em: <http://www.seplag.se.gov.br/planejamento/2014-04-07-15-47-27/planejamento-estrategico-de-sergipe-2011-2014> Acesso em 11 de mar. 2016.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Lei nº 7.331 de 27 de dezembro de 2011, anexos: Plano Plurianual PPA 2012 – 2015,** 2011b. Disponível em: <http://seplag.se.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PPA-2012-2015-Mensagem-e-Anexos.pdf> Acesso em 11 de mar. 2016.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Estratégico - PE para o Governo de Sergipe 2015- 2018,** 2015. Disponível em: http://seplag.se.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Planejamento_Estrat%C3%A9gico_2015-2018.pdf Acesso em: 11 de mar. 2016

_____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. . **Orientações para elaborações do PPA 2016 – 2019,** 2015a. Disponível em: <http://www.seplag.se.gov.br/planejamento/planejamento-estrategico/orientacoes-para-elaboracao-do-ppa-2016-2019> Acesso em 11 de março de 2016.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Superintendência de Programação Econômica e Orçamento. **Sumário Executivo: Metodologia do Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO),** 2016a. Abril de 2016.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Superintendência de Programação Econômica e Orçamento **Instruções para a Elaboração do Relatório de Atividades do Governo 2015,** 2015.

SHAPIRO, S. P, ‘Agency Theory’, *Annual Review of Sociology*, vol. 31, no. 1, 2005, pp. 263-84. Disponível em: <http://strategy.sjsu.edu/www.stable/pdf/Schapiro,%20S.,%202005,%20Annual%20Review%20of%20Sociology%2031%20263-284.pdf> Acesso em: 04 de fev. 2016.

SILVEIRA, M. C. **O processo de formulação da estratégia governamental: um estudo de caso sobre o processo de construção das estratégias do Governo de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2013 (Tese, Doutorado em Administração).

SOUZA, C. **Políticas Públicas e questões temáticas de pesquisa.** CRH, Salvador, nº 39, p 11-24, jul-dez 2003.

_____. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul-dez de 2006.p 20-45.

SPENCE, M. Job Market Signaling. **The Quarterly Journal of Economics** Vol. 87, No. 3, 1973, pp. 355-374 Disponível em:
<http://www.econ.yale.edu/~dirkb/teach/pdf/spence/1973%20job%20market%20signalling.pdf> Acesso em: 15 jan. 2016

SPENCE, M., ZECKHAUSER, R., "Insurance, Information and Individual Action" **Amer. Econ. Rev. Proc.**, May 1971, 61, 380-387.

STIGLITZ, J. E. "Taxation, Risk-Taking, and the Allocation of Investment," Cowles Foundation Discussion Papers 305, Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University , 1970.

STIGLITZ, J.E; DASGUPTA, P. "Differential Taxation, Public Goods, and Economic Efficiency," **Review of Economic Studies**, Oxford University Press, vol. 38(2), pages 151-174, 1971.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: princípios básicos.** Tradução da 5ª edição americana. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 756p.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1997.

WILSON, R. **The theory of syndicates.** *Econometrica*, v. 36, n. 1, p. 119-132, 1968. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1912281?seq=1#page_scan_tab_contents Acesso em: 04 de fev. 2016.

_____. **La decision: Agregation et dynamique des orders de preference.** Paris :Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1969

_____. **The Structure of Incentives for Decentralization Under Uncertainty,** La Decision, Editions Du Centre National De Le Recherche Scientifique, Paris 1969.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** Bookman editora, 4ª edição. 2010.

APÊNDICE I

Roteiro de entrevista

Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP/ Universidade Federal de Sergipe.

Trabalho de Conclusão do Curso do aluno Ciro Brasil de Andrade

Título do trabalho: Desafios para a transparência no acompanhamento do plano Plurianual (PPA) e do Orçamento em Sergipe

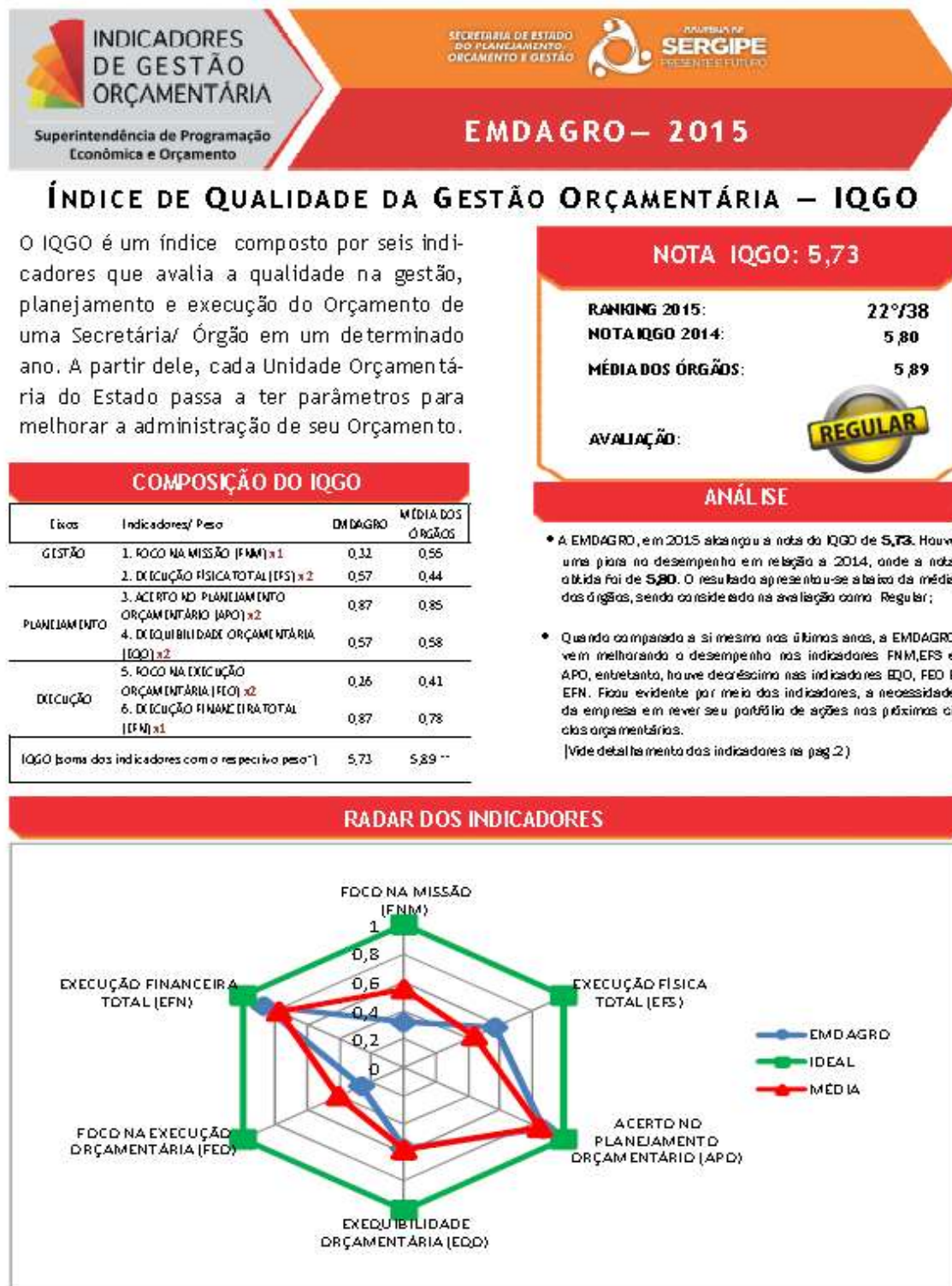
Objetivo: investigar se os mecanismos de M&A do PPA e do Orçamento, adotados pelo Governo do Estado de Sergipe são acessíveis e úteis para que o cidadão possa acompanhar a implementação dos programas e ações do governo – atendendo aos requisitos da LAI e demais legislações.

Perguntas:

- 1) Qual a sua percepção dos atuais instrumentos de informação e documentos que o governo estadual oferece para que os cidadãos possam acompanhar a implementação dos programas, projetos, ações e obras previstos no PPA e no Orçamento? São úteis para o cidadão controlar e avaliar o desempenho do governo?
- 2) Como você avalia a apresentação e a linguagem desses instrumentos?
- 3) Além dos instrumentos de informação e documentos, considera que o governo oferece e estimula outros mecanismos de controle social e transparência da administração pública que auxiliem no acompanhamento dos programas e ações governamentais previstos no PPA e no Orçamento (audiências públicas, orçamento participativo etc.)? De que maneira ou por que não?
- 4) O que poderia ser feito para melhorar esses instrumentos e a transparência do Governo do Estado no acompanhamento das ações previstas no PPA e no Orçamento?

ANEXO I

Modelo de Relatório do Índice de Qualidade na Gestão Orçamentária – IQGO.



RADAR DOS INDICADORES



* IQGO = FNM+2xAPO+2xEQO+2xFEO+EFN+2xEFS

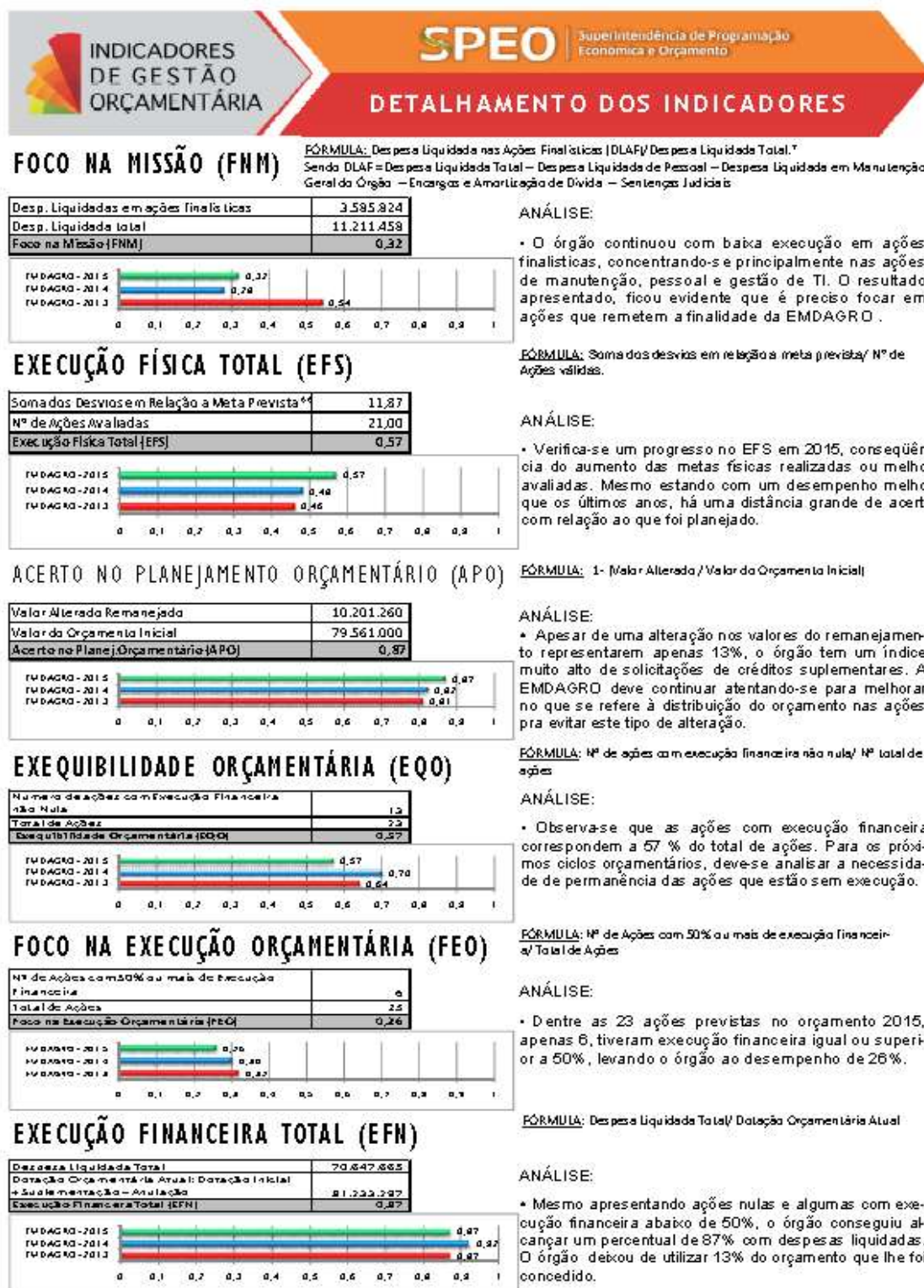
** No cálculo considerou-se os valores com mais de duas casas decimais.

Fonte: igesp; Planilha de Execução de Programas

Dúvidas: SPE/COSEPLAG. Tel: 3226-2214. Email: planejamento.spo@seplag.se.gov.br

ANEXO I (CONTINUAÇÃO)

Modelo de Relatório do Índice de Qualidade na Gestão Orçamentária – IQGO.



* Exceto pessoal - Encargos e Amortização de Dívida - Sentenças Judiciais

⁷⁷ Sendo a DESVIO = 1 - (|Prevista - Meta Física Realizada| / |Meta Física Prevista|)